

150 ANIVERSARIO
Semnario Judicial
de la Federacin



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 1
TOMO I**

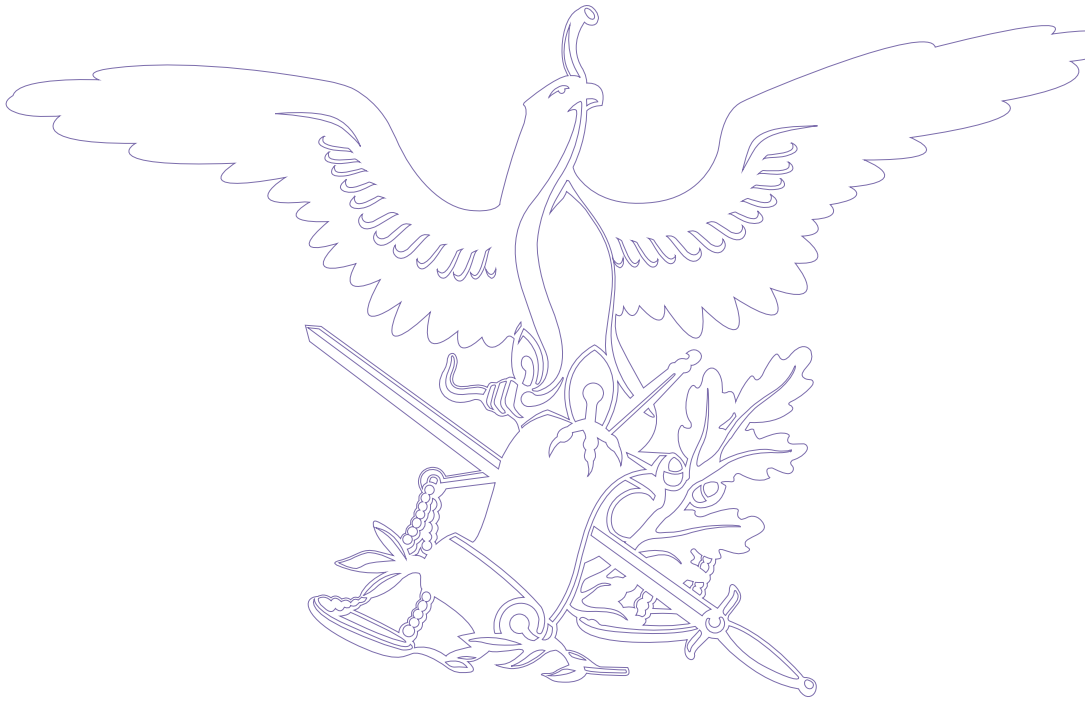
Mayo de 2021

Pleno (1)

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La compilación y formación editorial de esta Gaceta
estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 1
TOMO I

Mayo de 2021

Pleno (1)

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

PRIMERA SALA

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat
Presidenta

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Norma Lucía Piña Hernández

SEGUNDA SALA

Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Presidenta

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministro Alberto Pérez Dayán

CONTENIDO GENERAL



Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	VII
Contenido	XV
Advertencia	XIX
Épocas	XXIX
Palabras del señor Ministro Arturo Zaldívar, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, con motivo del inicio de la Undécima Época del <i>Semanario Judicial de la Federación</i>	XXXV
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Plenos de Circuito (Tomo II)	XI
Directorio de Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (Tomo II)	XXXVII

■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 4

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....

5

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 2**

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

1445

■ **SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 2**

Por contradicción de tesis

1523

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias

1757

■ **TERCERA PARTE**

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por reiteración.....

1771

■ **Subsección 2**

Por contradicción de tesis

1853

■ Sección Segunda	
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia	
■ Subsección 1	
Tesis aisladas y, en su caso, sentencias	1925
■ Subsección 2	
Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.....	1927
■ CUARTA PARTE	
Plenos de Circuito	
■ Sección Primera	
Jurisprudencia	
■ Subsección 2	
Por contradicción de tesis.....	1965
■ QUINTA PARTE	
Tribunales Colegiados de Circuito	
■ Sección Primera	
Jurisprudencia	
■ Subsección 1	
Por reiteración.....	2227
■ Sección Segunda	
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia	2371

■ **SEXTA PARTE**

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

■ **Sección Primera**

Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Subsección 1**

Pleno..... 2657

■ **Sección Segunda**

Consejo de la Judicatura Federal 2663

■ **NOVENA PARTE**

Índices

Índice General Alfabético de Tesis
de Jurisprudencia y Aisladas..... 2683

Índice de Sentencias 2711

Índice de Votos 2721

Índice de Acciones de Inconstitucionalidad
y Controversias Constitucionales..... 2763

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2807

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros
del Consejo de la Judicatura Federal 2809

Índice en Materia Constitucional..... 2811

Índice en Materia Penal 2817

Índice en Materia Administrativa..... 2829

Índice en Materia Civil..... 2835

Índice en Materia Laboral	2841
Índice en Materia Común.....	2845
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	2857
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	2865
Índice de Ordenamientos	2887

CONTENIDO



En el Acuerdo General Número 1/2021, de ocho de abril de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación* a partir del primero de mayo de dos mil veintiuno y estableció las bases de su publicación.

El inicio de esta Época es consecuencia de la entrada en vigor del Decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el once de marzo de dos mil veintiuno, en virtud del cual se modificaron la estructura del Poder Judicial de la Federación, así como la competencia de los órganos que lo integran, particularmente en cuanto a la emisión de jurisprudencia.

Entre los cambios incluidos en la reforma aludida destaca el del párrafo primero del artículo 94 constitucional, que prevé la creación de los Plenos Regionales, en sustitución de los Plenos de Circuito, los cuales estarán facultados para establecer jurisprudencia en los asuntos de su competencia.

Asimismo, en el décimo segundo párrafo del artículo referido se establece el sistema de creación de jurisprudencia por precedentes, conforme al cual "*las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas*".

En el referido Acuerdo General Número 1/2021 se determinó que la divulgación de los criterios aprobados en los asuntos resueltos por el Alto Tribunal que, conforme al nuevo sistema de jurisprudencia por precedentes, adquieran

obligatoriedad, diversos a los derivados de los que se rigen por lo previsto en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se continúe realizando mediante la redacción de las tesis respectivas.

Se estableció que el *Semanario Judicial de la Federación* es un sistema digital de compilación, sistematización y difusión de los criterios obligatorios y relevantes emitidos por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, a través de la publicación semanal de tesis jurisprudenciales, tesis aisladas y sentencias en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También se precisó que los viernes hábiles se publicarán las tesis jurisprudenciales y aisladas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de sus Salas, de los Plenos Regionales y de los Tribunales Colegiados de Circuito; así como las sentencias dictadas en controversias constitucionales, en acciones de inconstitucionalidad y en declaratorias generales de inconstitucionalidad.

Además, se dispuso que en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, publicación mensual que se difunde de manera electrónica, debe contenerse la información publicada en las semanas del mes que corresponda, la normativa, los acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal, así como cualquier otro documento cuya publicación se ordene por alguno de los órganos precisados.

De esta forma, podrán consultarse las tesis de jurisprudencia y aisladas emitidas por el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los Plenos Regionales y por los Tribunales Colegiados de Circuito; la parte considerativa o la integridad de las sentencias pronunciadas por dichos órganos que contengan criterios obligatorios o, en su caso, integren jurisprudencia por reiteración; de las que resuelvan una contradicción de criterios, de las que interrumpen jurisprudencia y de cualquier otra cuya publicación ordenen; el texto íntegro de las sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como en los recursos relativos que en su caso se tramiten; el texto íntegro de las sentencias dictadas en declaratorias generales

de inconstitucionalidad; los votos formulados por las Ministras y los Ministros del Alto Tribunal o por las Magistradas y los Magistrados de Circuito; y la normativa, acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal cuya publicación se ordene.

Asimismo, se incluyen los directorios de las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las Magistradas y los Magistrados de Circuito.

Con la publicación de esta *Gaceta* se da cumplimiento a la normativa interna y, además, al artículo 73, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

ADVERTENCIA



Conforme al Acuerdo General Número 1/2021 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la *Gaceta* se integra por nueve partes, con diversas secciones y subsecciones, cuya inclusión en los libros correspondientes depende del material a publicar en el mes en cuestión. En ellas, la información se sistematiza según la instancia emisora y/o el tipo de material, conforme a lo siguiente:

PARTE	SECCIONES	SUBSECCIONES	MATERIAL PUBLICADO
Primera Parte. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos ocho votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Sentencias y tesis respectivas, así como votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin la votación idónea para integrarla.	Sentencias respectivas y, en su caso, las tesis correspondientes. Cuando se resuelven dos o más sólo se publicará la primera.

		<p>Subsección 4. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Sentencias que contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente. Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva dos o más controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad referidas al mismo tema o disposición legal, su Presidente podrá, ordenar la publicación íntegra de la primera sentencia recaída en dichas controversias o acciones, así como de los puntos resolutive, con las anotaciones conducentes y los respectivos datos de identificación de las sentencias dictadas en las demás.</p>
		<p>Subsección 5. Sentencias dictadas en declaratorias generales de inconstitucionalidad.</p>	<p>Sentencias y, en su caso, votos recibidos oportunamente.</p>
	<p>Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.</p>	<p>Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.</p>	<p>Tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine el Pleno.</p>
		<p>Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Sentencias que no contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente.</p>

Segunda Parte. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos cuatro votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine la Sala.
		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias y los votos recibidos oportunamente.
Tercera Parte. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos cuatro votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.

		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine la Sala.
		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
Cuarta Parte. Plenos Regionales*.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por reiteración en conflictos competenciales.	Las sentencias, incluidos los votos correspondientes, que den lugar a la integración de jurisprudencia, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.		Tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determinen los Plenos Regionales.

* En términos del artículo Quinto Transitorio del Acuerdo General Número 1/2021, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto entran en funciones los Plenos Regionales del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia emitida por aquéllos a la que se hace referencia será la fijada por los Plenos de Circuito.

Quinta Parte. Tribunales Colegiados de Circuito.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por reiteración.	Sentencias, incluidos los votos correspondientes, que den lugar a la integración de jurisprudencia, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Sentencias que interrumpen jurisprudencia.	Sentencias respectivas y, en su caso, las tesis correspondientes.
	Sección Segunda. Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia.		Tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determinen los Tribunales Colegiados de Circuito.
Sexta Parte. Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros.	Sección Primera. Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Subsección 1. Pleno.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 2. Salas.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 3. Ministro Presidente.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 4. Comités.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por los Comités de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
	Sección Segunda. Consejo de la Judicatura Federal.		Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal.

	Sección Tercera. Acuerdos Generales Conjuntos.		Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos conjuntamente por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, o éstos y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Séptima Parte. Sentencias relevantes dictadas por otros tribunales, previo acuerdo del Pleno o de alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.			Sentencias emitidas por tribunales no pertenecientes al Poder Judicial de la Federación cuya publicación es ordenada por el Pleno o alguna de las Salas del Alto Tribunal.
Octava Parte. Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuya publicación no es obligatoria y los votos respectivos.			Se incluyen los votos emitidos respecto de ejecutorias cuya publicación no es obligatoria ni se ordenó por el Pleno o las Salas de este Alto Tribunal.
Novena Parte. Índices.			Índices para facilitar la localización del material publicado a partir de diversos criterios.

En la *Gaceta* se incluyen los siguientes índices: general alfabético de tesis de jurisprudencia y aisladas; de sentencias; de votos; de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales; de declaratorias generales de inconstitucionalidad; de sentencias relevantes dictadas por otros tribunales; de normativa, acuerdos relevantes y otros; por materia; de jurisprudencia por contradicción; de ordenamientos; así como una tabla general temática de tesis de jurisprudencia y aisladas.

Las tesis que se detallan en los mencionados índices y tabla llevan una clave que indica el órgano del que proceden, la materia, en su caso, y el número asignado por la instancia que las establece.

Las tesis correspondientes a la Undécima Época se distinguen de las aprobadas en Épocas anteriores, con la adición al número de identificación de la referencia "**(11a.)**".

A efecto de clarificar la manera en que se integran las claves de publicación de las tesis se ofrecen los siguientes cuadros:

TESIS DEL PLENO Y LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN		
TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA CLAVE	EJEMPLOS
TESIS DE JURISPRUDENCIA	La letra de la instancia, seguida de la letra J, separadas por una diagonal.	Pleno: P./J. 1/2021 (11a.)
	El número arábigo que corresponde al asignado a la tesis.	Primera Sala: 1a./J. 1/2021 (11a.)
	La cifra relativa al año de aprobación, precedida por una diagonal.	Segunda Sala: 2a./J. 1/2021 (11a.)
	La mención de que pertenece a la Undécima Época.	
TESIS AISLADAS	La letra de la instancia.	Pleno: P. I/2021 (11a.)
	El número romano asignado a la tesis, seguido de una diagonal.	Primera Sala: 1a. I/2021 (11a.)
	El año de aprobación.	Segunda Sala: 2a. I/2021 (11a.)
	La mención de que pertenece a la Undécima Época.	

TESIS DE LOS PLENOS DE CIRCUITO		
TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA CLAVE	EJEMPLOS
TESIS DE JURISPRUDENCIA	<p>Las letras PC (Pleno de Circuito).</p> <p>El número romano que indica el Circuito.*</p> <p>En su caso, la letra inicial de la materia de especialización del Pleno.</p> <p>La letra J, seguida de una diagonal.</p> <p>El número arábigo de la tesis correspondiente.</p> <p>La sigla referente a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L)].</p> <p>La precisión de que se trata de un criterio de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis jurisprudencial en materia penal, número uno, del Pleno en Materia Penal del Primer Circuito:</p> <p>PC.I.P. J/1 P (11a.)</p> <p>Tesis jurisprudencial en materia administrativa, número diez, del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones:</p> <p>PC.XXXIII.CRT. J/10 A (11a.)</p>
	TESIS AISLADAS	<p>Las letras PC, que significan Pleno de Circuito.</p> <p>El Circuito expresado con número romano.</p> <p>La sigla o siglas que expresen la materia del Pleno de Circuito, en caso de que éste sea especializado, seguidas de un punto cada una de ellas.</p> <p>El número secuencial que corresponda a la tesis señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso.</p> <p>La sigla o siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis.</p> <p>La referencia de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>

* En el caso del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, se identificará con el número romano XXXIII.

TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA CLAVE	EJEMPLOS
TESIS DE JURISPRUDENCIA	<p>El número romano que indica el Circuito.*</p> <p>El número ordinal que identifica al Tribunal de dicho Circuito (cuando sea Tribunal Colegiado único, no se hará señalamiento alguno).</p> <p>La letra inicial de la materia del tribunal, siempre que se trate de un tribunal especializado por materia.</p> <p>La letra J, seguida de una diagonal.</p> <p>El número arábigo asignado a la tesis.</p> <p>La referencia a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L)].</p> <p>La precisión de que corresponde a la Undécima Época.</p>	<p>Tesis de jurisprudencia número uno en materia penal del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito:</p> <p style="text-align: center;">III.2o.P. J/1 P (11a.)</p> <p>Tesis de jurisprudencia número siete en materia común del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito:</p> <p style="text-align: center;">III.3o.T. J/7 K (11a.)</p>
TESIS AISLADAS	<p>El número romano que identifica al circuito, seguido de un punto.</p> <p>El número del Tribunal Colegiado de Circuito expresado en ordinal.</p> <p>En caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito sea especializado, la sigla o siglas que expresen la o las materias respectivas.</p> <p>El número secuencial que corresponda a la tesis, señalado en cardinal.</p> <p>La sigla o las siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis.</p> <p>La referencia de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis aislada número uno en materia común del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito:</p> <p style="text-align: center;">I.1o.C.1 K (11a.)</p> <p>Tesis aislada número uno en materia laboral, del Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito:</p> <p style="text-align: center;">II.9o.T.1 L (11a.)</p>

* Tanto en las tesis de jurisprudencia como en las aisladas, cuando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique al Circuito respectivo se agrega, entre paréntesis, el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra "Región". Por ejemplo: (XI Región)1o. J/2 K (10a.) [Tesis de jurisprudencia número dos en materia común, del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimer Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz].

En el supuesto de que de un asunto se publiquen sentencia, voto y tesis, primero se visualiza la sentencia, seguida por los votos correspondientes e, inmediatamente después de éstos, se incluyen la o las tesis respectivas.

Cada tesis, sentencia, voto, acuerdo o normativa publicada en la *Gaceta* contiene una nota en la que se indican la fecha y hora de incorporación en el *Semanario*, así como las de su conocimiento público, con lo que se da certeza del momento en que, en su caso, los criterios relativos se consideran de aplicación obligatoria.

ÉPOCAS



El ocho de diciembre de mil ochocientos setenta, Benito Juárez, como presidente de la República, promulgó el decreto por medio del cual el Congreso de la Unión creó un periódico con el nombre de *Semanario Judicial de la Federación*, en el que se publicaron todas las sentencias definitivas pronunciadas por los Tribunales Federales desde el restablecimiento del orden legal en mil ochocientos sesenta y siete; los pedimentos del procurador General de la Nación, del Ministro Fiscal de la Suprema Corte de Justicia y de los Promotores Fiscales de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito; así como las actas de acuerdo del Pleno de la Suprema Corte y los informes pronunciados ante ella, cuando se acordó la publicación.

Los movimientos políticos y sociales ocurridos en nuestro país y las reformas constitucionales han influido en la publicación del *Semanario*, lo que ha dado lugar a que ésta se divida en Épocas. Actualmente son diez las Épocas que han concluido, y es la Undécima la que se integra.

Las Épocas del *Semanario Judicial de la Federación* se dividen en dos grandes periodos constitucionales: antes y después de mil novecientos diecisiete. Dicha división obedece a que las tesis de jurisprudencia que fueron publicadas en las Épocas Primera a Cuarta (antes de mil novecientos diecisiete), hoy son inaplicables, no tienen vigencia, y por ello se agrupan dentro de lo que se ha llamado "jurisprudencia histórica". Las Épocas Quinta a Undécima (de mil novecientos diecisiete a la fecha) comprenden lo que se considera el catálogo de la "jurisprudencia aplicable".

Con el propósito de que los funcionarios de los órganos jurisdiccionales, litigantes, estudiosos del derecho y el público en general conozcan la integración de los tomos o volúmenes de las diversas Épocas del *Semanario* y los periodos que abarcan, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, elaboró el siguiente cuadro:

PRIMER PERIODO
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)

PRIMERA ÉPOCA	Comprende 7 tomos que contienen las resoluciones sostenidas por los Tribunales Federales de enero de mil ochocientos setenta y uno a septiembre de mil ochocientos setenta y cinco.
SEGUNDA ÉPOCA	Está conformada por 17 tomos. Inicia en enero de mil ochocientos ochenta y uno, al reanudarse la publicación del <i>Semanario</i> , y termina en diciembre de mil ochocientos ochenta y nueve, por la crisis que se presentó cuando los fallos de la Corte se incrementaron debido al crecimiento poblacional de México, a su desarrollo económico y al exceso de amparos contra resoluciones judiciales de carácter civil y criminal.
TERCERA ÉPOCA	Comprende 12 tomos que contienen los fallos del Poder Judicial de la Federación de enero de mil ochocientos noventa a diciembre de mil ochocientos noventa y siete. Su conclusión obedece a que las reformas de seis de octubre de mil ochocientos noventa y siete al Código Federal de Procedimientos Civiles modifican la normativa del juicio de amparo y suprimen de ella lo concerniente a la institución de la jurisprudencia.
CUARTA ÉPOCA	Se integra por 52 tomos. Principia el cinco de enero de mil ochocientos noventa y ocho y finaliza en agosto de mil novecientos catorce, en virtud de que, con el triunfo del Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza desconoce a los tres Poderes de la Unión, por ello se disuelve el Alto Tribunal y sobreviene la segunda interrupción a la publicación del <i>Semanario</i> .

SEGUNDO PERIODO (JURISPRUDENCIA APLICABLE)

QUINTA ÉPOCA	<p>Se integra por 132 tomos y cubre el periodo del primero de junio de mil novecientos diecisiete al treinta de junio de mil novecientos cincuenta y siete.</p> <p>Su ordenación se presenta en forma cronológica. Dentro del material publicado sobresalen las resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales se encuentran precedidas por sumarios en los que brevemente se precisan las cuestiones jurídicas abordadas y las tesis adoptadas. Al final de cada tomo aparece publicado su índice.</p>
SEXTA ÉPOCA	<p>A partir de la publicación de las ejecutorias de julio de mil novecientos cincuenta y siete, se introdujeron reformas sustanciales que motivaron el inicio de la Sexta Época, la cual está integrada por 138 volúmenes numerados con cifras romanas, y cubre el periodo del primero de julio de mil novecientos cincuenta y siete al quince de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho.</p> <p>Los volúmenes se componen de cinco partes editadas en cuadernos por separado, cada una de las cuales corresponde a una instancia (Pleno y Salas Numerarias). En cada una de las partes se incorporan índices que facilitan la localización del material publicado.</p>
SÉPTIMA ÉPOCA	<p>Las reformas y adiciones a la Constitución General y a la Ley de Amparo, efectuadas en mil novecientos sesenta y ocho, que dieron competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para integrar jurisprudencia, así como para conocer de amparos directos, marcaron la terminación de la Sexta Época y el inicio de la Séptima, la cual se integra por 228 volúmenes identificados con cifras arábigas y abarca del primero de enero de mil novecientos sesenta y nueve al catorce de enero de mil novecientos ochenta y ocho.</p> <p>Por lo general, los volúmenes están compuestos por siete partes y editados en cuadernos separados, correspondientes a Pleno, Salas (penal, administrativa, civil y laboral), Tribunales Colegiados y Sala Auxiliar.</p>
OCTAVA ÉPOCA	<p>La Octava Época da inicio el quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho y culmina el tres de febrero de mil novecientos noventa y cinco. Su inicio está determinado por las reformas constitucionales y legales de mil novecientos ochenta y ocho, que trasladaron el control de legalidad a los Tribunales Colegiados de Circuito, lo que significó importantes cambios a nuestro sistema de jurisprudencia.</p>

	<p>Está integrada por 15 tomos identificados con números romanos (hasta el Tomo VI la publicación fue semestral y a partir del Tomo VII se transformó en mensual) y por 86 <i>Gacetas</i> de publicación mensual, las cuales contenían las tesis jurisprudenciales emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por sus Salas y por los Tribunales Colegiados de Circuito, así como las tesis aisladas y los acuerdos del Pleno del Alto Tribunal.</p>
<p>NOVENA ÉPOCA</p>	<p>Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que influyeron en la organización, estructura y competencia del Poder Judicial de la Federación marcaron la terminación de la Octava Época y el inicio de la Novena.</p> <p>Ésta comienza el cuatro de febrero de mil novecientos noventa y cinco y culmina el tres de octubre de dos mil once. Se integra por 34 tomos, en los que se conjuntan las publicaciones del <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y de la <i>Gaceta</i>.</p>
<p>DÉCIMA ÉPOCA</p>	<p>La entrada en vigor del Decreto publicado el seis de junio de dos mil once en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Decreto publicado en dicho medio oficial de difusión el diez de junio de dos mil once, por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Ley Fundamental, en materia de derechos humanos, dieron lugar a la Décima Época del <i>Semanario Judicial de la Federación</i>, la cual inició con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del cuatro de octubre de dos mil once, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales.</p> <p>Durante su vigencia funcionan los Plenos de Circuito, por lo que en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y su <i>Gaceta</i> pueden consultarse también los fallos y criterios provenientes de dichos órganos.</p> <p>En esta Época, el <i>Semanario</i> experimenta una importante transformación: deja de ser un medio de difusión impreso para convertirse en un sistema digital de compilación, sistematización y difusión disponible en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>

UNDÉCIMA ÉPOCA

El Acuerdo General Número 1/2021, de ocho de abril de dos mil veintiuno, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó que la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación* iniciara el primero de mayo de dos mil veintiuno. Dicho Acuerdo se emitió como consecuencia de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el once de marzo de dos mil veintiuno, las cuales implicaron una modificación a la estructura del Poder Judicial de la Federación, así como a la competencia de los órganos que lo integran, particularmente en cuanto a la emisión de la jurisprudencia. Con las reformas que marcan el inicio de esta Época se establece la jurisprudencia por precedentes para la Suprema Corte, con base en la cual las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno, por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, en todos los asuntos de su competencia, son obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas. Asimismo, en sustitución de los Plenos de Circuito se ordena la creación de los Plenos Regionales.



**PALABRAS DEL SEÑOR MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR,
PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE
LA NACIÓN Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA
FEDERAL, CON MOTIVO DEL INICIO DE LA UNDÉCIMA
ÉPOCA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

El pasado 1 de mayo dio inicio la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*. Con esta nueva etapa, en la Suprema Corte pasamos de un sistema de jurisprudencia por reiteración, a un auténtico sistema de precedentes, diseñado para hacer más rápida, efectiva y cercana la justicia constitucional en la vida de todas las personas. Este es el primer efecto de la reforma constitucional más trascendente al Poder Judicial en los últimos 25 años, y la más importante en materia de jurisprudencia en la historia de nuestro país.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación asume plenamente la responsabilidad y el compromiso que implica el inicio de la Undécima Época. A partir de ahora, las razones que sustenten las sentencias del Tribunal Pleno y de las Salas en materia de amparo, aprobadas por las mayorías calificadas establecidas en la Constitución, tendrán un efecto vinculatorio inmediato para todos los órganos jurisdiccionales de México. Se trata de un nuevo paradigma que permitirá transformar la vida de la ciudadanía de manera más pronta y expedita, consolidando a la Corte como un auténtico Tribunal Constitucional, defensor de los derechos humanos de todas las personas.

Ministro Arturo Zaldívar
*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal*

Primera Parte
PLENO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (1)



Sección Primera
JURISPRUDENCIA



Subsección 4

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PROMOVERLA ANTE LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-CoV2 (COVID-19) (LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL (LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ARTÍCULOS 55, FRACCIONES IV Y V, 56, 285, 312, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN IV, 316, FRACCIÓN I, 317, PÁRRAFO PRIMERO, 387, 400, 410, PÁRRAFO PRIMERO, 411, FRACCIONES I Y II, 434, FRACCIÓN VI, Y 444, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

IV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CUANDO SE TRATE DE MEDIDAS LEGISLATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN EL DEBER DE ESTABLECER UNA FASE PREVIA PARA CONSULTAR A LOS REPRESENTANTES DE AQUÉLLOS (INVALIDEZ DEL DECRETO 0703, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE).

V. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LOS FOROS DE CONSULTA PÚBLICA ORGANIZADOS A EFECTO DE PRESENTAR PROPUESTAS DE





REFORMA A LA LEGISLACIÓN ELECTORAL DEL ESTADO NO PUEDEN SER CONSIDERADOS COMO ÉSTA, DE CONFORMIDAD CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS POR ESTA SUPREMA CORTE (INVALIDEZ DEL DECRETO 0703, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE).

VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. PARA RECONOCER QUE FUE CULTURALMENTE ADECUADA, DEBE REALIZARSE DESDE UNA PERSPECTIVA INTERCULTURAL Y PROTEGIENDO EL DERECHO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS A LA NO ASIMILACIÓN CULTURAL, A TRAVÉS DE UN EJERCICIO DIALÓGICO EN EL QUE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO REALICEN LA CONSULTA *IN SITU*, RESPETANDO Y ADOPTANDO, INCLUSO, LOS MISMOS MÉTODOS, USOS Y COSTUMBRES QUE SE EMPLEAN EN CADA COMUNIDAD PARA LA TOMA DE DECISIONES (INVALIDEZ DEL DECRETO 0703, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE).

VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MEDIDAS DE LA EMERGENCIA SANITARIA ANTE LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-CoV2 (COVID-19) NO PUEDEN SER EMPLEADAS COMO UNA EXCUSA PARA NO REALIZARLA (INVALIDEZ DEL DECRETO 0703, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A LAS IMPUGNADAS Y DECLARADAS INVÁLIDAS, PARA EVITAR UN VACÍO LEGISLATIVO (REVIVISCENCIA DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, VIGENTE ANTES DE LA EMISIÓN DEL DECRETO 0703, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESO-





LUTIVOS (INVALIDEZ DEL DECRETO 0703, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL A EMITIR LA REGULACIÓN APLICABLE (VINCULACIÓN AL CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ PARA QUE SUBSANE EL VICIO DE INVALIDEZ DEL DECRETO 0703, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE, CONSISTENTE EN REALIZAR LA CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA, A MÁS TARDAR, DENTRO DEL AÑO SIGUIENTE A LA CONCLUSIÓN DEL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2020-2021 EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 164/2020. PARTIDO DEL TRABAJO. 5 DE OCTUBRE DE 2020. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIOS: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO Y CLAYDE A. SALDÍVAR ALONSO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **cinco de octubre de dos mil veinte**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora y norma impugnada.** Por escrito digital presentado en línea el treinta de julio de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pedro Vázquez González firmó electrónicamente la demanda promovida por Alberto Anaya Gutiérrez, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Ricardo Cantú Garza, Alejandro González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Óscar González Yáñez, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Ángel Benjamín Robles Montoya, Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, María Mercedes Maciel Ortiz, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, Mary Carmen Bernal Martínez y Sonia Catalina



Álvarez y María de Jesús Paz Güereca (sic) –quien no aparece en el rubro de la demanda, pero sí en el apartado correspondiente a las firmas–, quienes ostentándose como integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo, promueven acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí, planteando la invalidez del Decreto Número 0703, que expide la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, del que se impugnan los artículos 6o., fracción XXIII; 47, párrafo segundo; 48, fracciones II, III y IV; 49, fracciones I, incisos c) y h), II, incisos s) y IV, inciso a), punto 4; 52, párrafos primero y tercero; 55, fracciones IV y V; 56; 63, fracción VII; 78; 94; 100, fracciones I, III y IX; 102, párrafo segundo; 108, fracción IV; 112; 113, fracciones IV y XV; 117, fracción IV; 120, párrafos primero y tercero; 121, fracciones IV, XVI y XXII; 130, fracción II; 139, fracción VI; 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 239, fracción I, párrafo segundo; 240; 274, fracción I, párrafo segundo; 284, párrafo sexto; 285, párrafo sexto; 287, párrafo quinto; 288, párrafo primero; 294, parte inicial de su párrafo primero; 295, fracciones IV, V, incisos c) y j), y XI; 312, párrafo primero, fracción IV; 316, fracción I; 317, párrafo primero; 337, párrafo segundo, fracciones I y II; 340, párrafo tercero; 385, párrafo segundo; 386, fracciones II, inciso b) y III; 387; 391, párrafo primero; 400; 410, párrafo primero; 411, fracciones I y II; 420, párrafo tercero, fracción II; 424, párrafo tercero; 434, fracción VI; 444, párrafo segundo y 483, publicado el treinta de junio de dos mil veinte, en la edición extraordinaria electrónica del Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí "Plan de San Luis".

2. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** El partido político consideró vulnerados los artículos 1o., 2o., 5o., 6o., 14, 16, 40, 41, 116, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos 1, 2, 23.1, 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

3. Asimismo, el partido político esgrimió, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

4. **1o.** Expresa que los artículos 6o., fracción XXIII, y 94 de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, que, por una parte, definen como funcionarios electorales a las personas que forman parte de los organismos electorales y son electas por el Congreso del Estado y, por otra, facultan al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana a sancionar y remover por causas graves de responsabilidad administrativa al titular del órgano interno de control nom-



brado por el Congreso Local, exceden la competencia de las autoridades legislativa y administrativa electoral, ya que el Poder Legislativo no está legitimado para nombrar como funcionarios electorales a los ciudadanos que integren dichos organismos electorales, mientras que el Consejo Estatal no tiene atribuciones para sancionar y remover a las autoridades designadas por el Congreso.

5. Para arribar a dicha conclusión, expresa que el Congreso del Estado carece de competencia para elegir a los miembros de los organismos electorales, dado que el artículo 116, fracción IV, inciso c), punto 1o., de la Constitución General, define que el organismo público local se integrará con un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto, a cuyas sesiones concurrirán sólo con derecho de voz un secretario ejecutivo y representantes de los partidos políticos. Asimismo, invoca que el artículo 41, párrafo tercero, base V, de la Norma Suprema, precisa que corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales.

6. De esta manera, considera que en ninguna parte de la Constitución General se atribuye a los Congresos Estatales la potestad de elegir a los miembros de los organismos electorales locales, pues esta situación limita su independencia y autonomía.

7. En otro aspecto, señala que resulta inconstitucional que el legislador haya dotado de competencia al consejo para resolver sobre la aplicación de sanciones al titular del órgano interno de control, pues estas facultades son competencia del Congreso del Estado, atendiendo el principio de que el que nombra puede remover. Sin perjuicio de que tal atribución corresponda al Tribunal de Justicia Administrativa.

8. En relación con este último punto, arguye que el titular del órgano interno de control tiene atribuciones de índole administrativo, pues conforme al artículo 88 de la legislación en cuestión, este servidor público, que será nombrado por el Congreso Estatal, en el ejercicio de sus atribuciones, se abstendrá de interferir en el desempeño de las funciones y atribuciones de los servidores del Consejo General del Organismo Público Local.

9. De esta manera, concluye que, al no ser el titular del órgano interno de control una autoridad electoral y contar con funciones meramente administrati-



vas, corresponde al Tribunal Estatal de Justicia Administrativa el sancionarlo con su destitución, en términos de los artículos 89 de la normativa en cuestión, 123 de la Constitución del Estado de San Luis Potosí, y 3o., fracción IV, inciso d), párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y los Municipios de San Luis Potosí.

10. **2o.** Aduce que el artículo 48, fracciones II y IV, de la Ley Electoral de San Luis Potosí, vulnera la forma de integración de los órganos superiores de dirección de los organismos públicos locales, previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), punto 1o., de la Constitución General, dado que incluye como integrantes del Consejo General de este organismo, sólo con derecho de voz, a dos representantes del Poder Legislativo, uno de la mayoría y otro de la primera minoría, nombrados por el propio Congreso del Estado.

11. Con el objeto de demostrar su aserto, expresa que la norma constitucional excluye la posibilidad de que los Congresos Locales concurren en la integración o asistencia a las sesiones de los órganos superiores de dirección de los organismos públicos locales, en la medida que esta situación puede mermar su autonomía e independencia, de tal modo que se prevé una integración permanente de estos órganos compuesta por un consejero presidente y seis consejerías con derecho a voz y voto, al tiempo que concurren a las sesiones de este órgano superior, sólo con derecho de voz, un secretario ejecutivo y representante de los partidos políticos.

12. De manera que, si la norma impugnada permite la representación de dos integrantes del Poder Legislativo a la composición del Consejo General del Organismo Público Local, distorsiona la forma de su integración.

13. Sin embargo, agrega que, de estimarse válida la concurrencia de representantes del Poder Legislativo, es inconstitucional que éstos sean uno de la mayoría y otro de la minoría, con sus respectivos suplentes, pues esta forma de designación excluye a los demás grupos parlamentarios y representaciones partidistas y, a la postre, otorga una indebida injerencia en los asuntos electorales y da ventaja a los partidos políticos con representación en el Consejo General.

14. En otro orden de ideas, destaca que el principio en materia de conformación de organismos electorales locales es que sus integrantes sean nombrados





por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral o del organismo público local, pero no por un órgano como el Poder Legislativo, quien tiene una naturaleza política que no permite garantizar la autonomía e independencia electorales.

15. **3o.** Refiere que los artículos 49, fracciones I, incisos c) y h), y IV, inciso a), punto 4, 113, fracciones IV y XV, y 121, fracciones IV, XVI y XXII, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, vulneran las garantías de seguridad jurídica, legalidad, fundamentación y motivación, así como los principios rectores electorales de certeza, legalidad y objetividad, y los diversos de supremacía constitucional, en virtud de que dotan al consejo general, a las comisiones distritales y a los Comités Municipales Electorales de atribuciones que corresponden al Instituto Nacional Electoral.

16. En relación con este tema, aduce que las normas otorgan al Consejo General del Organismo Público Local las facultades de acordar sobre la ubicación e instalación de las casillas extraordinarias, de aprobar cursos y programas de capacitación electoral para las mesas directivas de casilla y de celebrar convenios con el Instituto Nacional Electoral para la integración, capacitación y funcionamiento de dichas mesas durante la jornada electoral. Al igual, destaca que estos preceptos confieren a las comisiones distritales electorales y a los comités municipales electorales las facultades de proponer al consejo general, cuando proceda, la ubicación e integración de las mesas directivas de casillas y la ubicación e instalación de casillas extraordinarias, así como capacitar y evaluar, cuando corresponda, a los funcionarios de las mesas directivas de casillas.

17. En confronta con los preceptos combatidos, invoca el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), puntos 1 y 4, de la Constitución General, así como del diverso 32 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de los que desprende que el órgano competente en materia de capacitación electoral, especialmente cuando se trate de funcionarios de las mesas directivas de casilla, así como de la ubicación, integración e instalación de casillas, corresponde al Instituto Nacional Electoral.

18. De esta manera, sostiene que las normas, al atribuir competencia a los órganos electorales del organismo público local, en materias que están reservadas a los funcionarios públicos electorales federales, infringe la Constitución General, en concreto su artículo 124.



19. No obstante, precisa que la única forma en que el organismo público local podría realizar las funciones en cuestión sería a partir de que existiera una delegación expresa de atribuciones emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y no por una Ley Electoral del Estado.

20. **4o.** Manifiesta que los artículos 47, párrafo segundo, 48, fracción III, 49, fracción II, inciso s), 63, fracción VII y 78, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, contravienen los principios de certeza, legalidad, objetividad electoral, paridad entre géneros, así como la garantía de seguridad jurídica y el derecho de acceso al cargo público electoral.

21. Lo anterior, con motivo de que si bien dichas normas regulan que el consejo general, a propuesta del titular de la presidencia puede nombrar o remover a la persona titular de la secretaría ejecutiva con la aprobación de, al menos, cinco votos de los consejeros electorales, dicha situación no garantiza la posibilidad de acceso igualitario a toda persona que considere reunir los requisitos constitucionales y legales para el cargo, en tanto que omite establecer reglas para que su designación sea aprobada previa convocatoria abierta, por dictamen y evaluación objetiva, de manera que la propuesta que haga la presidencia al Pleno del órgano colegiado sea en beneficio de quienes presenten los mejores perfiles de identidad y no de una sola persona, en cumplimiento al mandato constitucional previsto en el artículo 35, fracción VI, que reconoce como derecho de la ciudadanía el poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión de servicio público teniendo las calidades que establezca la ley.

22. De modo que, la existencia de una omisión legislativa incumple el derecho universalmente previsto en la norma constitucional, así como en el artículo 23.1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que debe ordenarse al Congreso del Estado cumplir con la garantía de acceso al ejercicio de los cargos públicos, para que cualquier ciudadano que se considere con derecho a participar y, eventualmente a ser nombrado para uno de esos cargos, solicite su registro como aspirante, siempre y cuando también se garantice el principio de paridad de género.

23. **5o.** Estima que los artículos 52, párrafos primero y tercero, 112 y 120, párrafos primero y tercero, de la Ley Electoral de San Luis Potosí, transgreden los principios de certeza, legalidad, objetividad electoral, régimen democrático,





supremacía constitucional, así como los principios de seguridad jurídica, fundamentación, motivación y el de colegialidad de las decisiones electorales, pues si bien disponen que para que pueda sesionar el consejo general, las comisiones distritales y comités municipales electorales es necesario que estén presentes la mayoría de los miembros con derecho a voto, también lo es que prevén que las decisiones se tomarán por mayoría de votos, sin que se distinga, para efectos del quórum, los casos en que se requiera mayoría calificada.

24. Con el fin de demostrar su pretensión, de manera preliminar señala que los artículos 112 y 120 regulan que, para que las comisiones y comités sesionen, es necesaria la presencia de la mayoría de sus miembros, sin embargo, cuando no se reúna la mayoría de los integrantes se citará de nuevo a sesión dentro de las veinticuatro horas siguientes, la cual se efectuará con los miembros que asistan, entre los que estarán el presidente y el secretario general, teniendo este primero voto de calidad.

25. Derivado de lo narrado, acusa que las normas permiten que las resoluciones de los órganos electorales se emitan con voto de calidad de la presidencia cuando no hubiere quórum legal en las sesiones que se efectúen dentro de las veinticuatro horas siguientes a la primigeniamente convocada. Esto es, los órganos electorales del consejo general, comisiones distritales y comités municipales pueden tomar resoluciones eventualmente inciertas e ilegales por una minoría de integrantes, inclusive en un extremo empate entre el titular de la presidencia y otro miembro del consejo, lo que conlleva que se pueda resolver en aquellos casos de votaciones que requieran de una mayoría calificada.

26. De esta manera, sostiene que el hecho de que las decisiones se tomen por voto de calidad del presidente es inconstitucional y contraviene los principios democrático, de colegialidad y de supremacía constitucional, más aún si se toma en consideración que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 469.6, dispone que, en caso de empate motivado por la ausencia de alguno de los consejeros electorales, se procederá a una segunda votación y, en caso de existir empate, se resolverá en una sesión posterior en la que estén presentes todos los consejeros.

27. **6o.** Aduce que el artículo 100, fracciones I, III y IX, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, transgrede los principios rectores de certeza, legalidad y objetividad, así como las garantías de legalidad, seguridad jurídica,



profesionalismo, experiencia electoral e instrucción básica obligatoria, pues para ser consejera o consejero ciudadano de comisiones distritales y comités municipales electorales se exigen requisitos exiguos como tener domicilio preferentemente en el distrito o Municipio respectivo, saber leer y escribir y tener dieciocho años de edad.

28. En este sentido, refiere que los requisitos previstos en esta norma evidencian una infracción al principio de profesionalismo que reconoce el artículo 5o., párrafo cuarto, de la Constitución General, pues no es posible que los consejeros ciudadanos de los comités distritales y municipales del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana vigilen el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y reglamentarias en materia electoral de preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales estatales y municipales si se exigen requisitos ínfimos a los aspirantes.

29. En concreto, señala que el requisito de saber leer y escribir es insuficiente, pues por la especialidad de las atribuciones que durante su desempeño han de ejercer conforme a la legislación electoral del Estado, es evidente que en esta materia la calidad de idoneidad para el cargo que deben tener los consejeros ciudadanos, obligan a que la ley establezca como requisito de acceso y permanencia que los servidores públicos cuenten con conocimientos suficientes para el desempeño de las funciones electorales que han de realizar.

30. En el mismo rumbo, se duele del requisito de contar como mínimo con dieciocho años de edad al momento de la designación, pues estima que, quienes al momento de su designación tienen apenas esa edad o una ligeramente mayor, carecen de la experiencia y los conocimientos necesarios para el cargo de consejeras o consejeros ciudadanos, ya que es evidente que no han sido funcionarios de mesa directiva de casilla, por lo que menos pueden ejercer las atribuciones que le competen a las comisiones distritales o comités municipales electorales.

31. **7o.** Sostiene que los artículos 102, párrafo segundo, 108, fracción IV, 117, fracción IV y 274, fracción I, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, infringen el derecho de los partidos políticos a concurrir a las sesiones del órgano superior de dirección y los órganos desconcentrados del organismo público local, así como el participar en la preparación, desarrollo



y vigilancia del proceso electoral y los principios de autenticidad de las elecciones, certeza, legalidad, máxima publicidad y objetividad electorales.

32. En relación con este tema, expresa que las normas privan a los partidos políticos del derecho a nombrar representantes ante los órganos electorales en caso de no postular candidatas o candidatos a la elección de que se trate, no obstante que hay funciones del consejo, comisiones distritales y comités municipales que pueden ser vigiladas por los propios partidos políticos, aunado a que hay elecciones como las de gobernador o diputaciones que, por el principio de representación proporcional, se verifican en toda la entidad, de manera que los partidos políticos tienen derecho a nombrar representantes aun cuando en determinado distrito o Municipio no hayan postulado candidaturas.

33. Para demostrar su aserto, invoca los artículos 41, tercer párrafo, base I, párrafo cuarto, y 116, fracción IV, inciso c), punto 1o., de la Constitución General, y los interpreta en el sentido de que el Constituyente Permanente reconoce el derecho de los partidos políticos nacionales a participar en las elecciones municipales estatales y municipales, así como a contar con representantes políticos ante el Órgano Superior de Dirección del Organismo Público Local, sin condicionamiento alguno respecto si postula o no candidaturas en la elección de que se trate.

34. De igual sentido, trae a cita que el artículo 23.1 de la Ley General de Partidos Políticos prescribe como derechos de los partidos políticos el nombrar representantes ante los órganos del instituto o de los organismos públicos locales, en los términos de la Constitución, las Constituciones Locales y demás legislación aplicable, sin que se advierta condicionamiento alguno para el ejercicio de tal derecho.

35. A partir de las premisas aludidas, concluye que la circunstancia de que los partidos políticos no registren candidaturas en la elección de que se trate no es motivo para que el legislador local prive a los órganos electorales del derecho de representación de los partidos políticos nacionales o locales y atente en contra de las funciones de vigilancia que éstos desempeñan.

36. **8o.** Refiere que el artículo 130, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, infringe los principios de certeza, legalidad, máxima publicidad



y objetividad electorales, así como las garantías de seguridad jurídica, fundamentación y motivación, ya que dispone que el secretario de la mesa directiva de casilla debe revisar que todas las actas estén firmadas por, cuando menos, dos de los funcionarios de ésta y por los representantes que así lo quisieren hacer, siendo que el precepto 389 de la legislación electoral en mención, al igual que el artículo 275.1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, obligan a todos los funcionarios de dichas mesas directivas a firmarlas.

37. Asimismo, considera que se transgrede el principio de máxima publicidad electoral, pues la falta de firmas en cada una de las actas afecta la transparencia en la actuación de los funcionarios y representantes en documentos que consignan resultados electorales u otros actos ocurridos durante la jornada electoral en la casilla, lo que también puede dar lugar a conflictos valorativos de estas documentales.

38. **9o.** Señala que el artículo 139, fracción VI, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, vulnera los principios de autodeterminación y auto organización de los partidos políticos, pues, con independencia de que el legislador local no puede regular el tema de las coaliciones electorales, el requisito de que las coaliciones, frentes y alianzas sean aprobadas por el órgano de dirección estatal impide el ejercicio del derecho de formar tales figuras asociativas o de participación política o electoral de los partidos políticos nacionales.

39. Al respecto, sostiene que la norma contraviene la libertad de auto organización y autodeterminación de los partidos políticos nacionales, pues la ley local no puede obligar a que sean reformados los estatutos del partido político, ni impedir que éstos, al haber autorizado coaliciones, frentes y alianzas, dependan de la aprobación del órgano de dirección local, pues esto es una potestad del estatuto de cada partido y no de una ley.

40. Agrega que, a pesar de que es incorrecto que la formación de las figuras asociativas deba aprobarse por el órgano de dirección estatal que establezca el estatuto de cada uno de los partidos, también resulta inverosímil que ello acontezca en términos de la Ley General de Partidos Políticos, pues esta norma general regula, en todo caso, que sean los órganos de dirección nacional que establezca el estatuto de cada uno de los partidos los que aprueben la formación de coaliciones, frentes y fusiones.





41. A partir de estas premisas, concluye que la norma no es conforme con las bases constitucionales y las de la ley general, pues la uniformidad del sistema de coaliciones implica que sean los órganos directivos nacionales que autoricen las coaliciones, frentes y fusiones de los partidos políticos con registro nacional, de modo que el legislador local carece de atribuciones para regular que los órganos directivos estatales autoricen estas figuras asociativas cuando se trate de partidos políticos nacionales.

42. **10o.** Considera que los artículos 181, 182, 183, 184, 185, 186 y 187, de la Ley Electoral de San Luis Potosí, son inconstitucionales, en la medida que el Congreso del Estado legisla sobre coaliciones electorales sin tener competencia para ello, de conformidad con el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso f), del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce.

43. Para ello expresa que la norma constitucional mandató al Congreso de la Unión a expedir la ley general correspondiente en la que estableciera el sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, con el fin de establecer un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales. De esta manera, el Congreso de la Unión al expedir la Ley General de Partidos Políticos, en su título noveno, capítulo II, denominado "De las coaliciones", reguló las bases referentes a esta figura de participación electoral para los partidos políticos nacionales y locales.

44. Derivado de esta situación, sostiene que la competencia federal de dicha figura, así como el principio de no redundancia, conllevan considerar inválidas las normas en cuestión.

45. Con independencia de esta situación, agrega que es incorrecto que el artículo 186 disponga que la solicitud de convenio de coalición se presentará y tramitará en términos del precepto 92 de la Ley General de Partidos Políticos.

46. En relación con este tema, refiere que existe una antinomia entre la Constitución y la ley general, pues la primera, en su artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), puntos 1 y 2, del Decreto por el que se reforman, adicionan



y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, señala que se podrá solicitar el registro de coaliciones hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas, mientras que la norma general dispone como límite del plazo de presentación de la solicitud a más tardar treinta días antes de que se inicie el periodo de precampaña de la elección.

47. De esta manera concluye que la regulación prevista en el artículo 92 de la ley general no puede prevalecer frente al precepto constitucional en cuestión y, por tanto, la ley electoral local impugnada no puede remitir a dicha norma general.

48. **11o.** Expresa que los artículos 239, fracción I, párrafo segundo, 284, párrafo sexto, 287, párrafo quinto y 424, párrafo tercero, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, vulneran la debida integración de las planillas del Ayuntamiento, ya que, al permitir que quede incompleta la fórmula de candidaturas a la presidencia municipal, transgreden los principios de certeza, legalidad, objetividad y supremacía constitucional, así como las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

49. Con el objeto de demostrar su aserto, refiere que las normas omiten incluir un suplente al candidato o candidata a presidente municipal, pues tal situación no se advierte de los artículos 239, fracción I, párrafo segundo, 284, párrafo sexto, y 287, párrafo quinto, lo que da lugar a situaciones conflictivas y a falta de certeza en su aplicabilidad, puesto que, de declararse inelegible el candidato único a presidente municipal electo, llevará a celebrar comicios extraordinarios y a que se genere un conflicto interpretativo –explicado en el párrafo subsecuente–, siendo que lo correcto es que todos los cargos de la planilla deben contar con suplente, con el objetivo de cumplir el principio contenido en el artículo 115, base I, párrafo cuarto, de la Constitución General.

50. En relación con el conflicto interpretativo, acusa que se origina una antinomia entre lo regulado en el artículo 424, tercer párrafo, que a su vez remite al artículo 43, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Municipio, cuando se declare la inelegibilidad de un candidato y permite que ante la falta definitiva del presidente municipal el Ayuntamiento designe de entre sus miembros a uno in-



terino y sustituto, y lo dispuesto en la Ley de Justicia Electoral para el Estado de San Luis Potosí que, en su artículo 57, párrafo segundo, fracción II, prevé que, en caso de que el candidato al cargo de presidente municipal resulte inelegible, se convoque a elecciones extraordinarias que deberán verificarse dentro de los sesenta días siguientes a que se haya declarado la nulidad por esta causa.

51. En este sentido, manifiesta que los ordenamientos son del mismo rango, de corte especial, electorales y aunque uno sea sustantivo y el otro adjetivo, desde su perspectiva, ambas soluciones resultan inconstitucionales, pues violentan los principios de certeza, objetividad electoral y la garantía de seguridad jurídica, ya que los operadores jurídicos pueden dudar sobre cuál norma aplicar al caso de inelegibilidad del presidente municipal electo, dado que si declaran esta situación y notifican al Congreso del Estado y Consejo a fin de que convoquen a elecciones extraordinarias, mientras el cabildo designa de entre ellos al presidente municipal sustituto, no cabe interpretación conforme en el sentido de que se nombre a un presidente interino mientras se surte esta situación, ya que ello implicaría diferir la renovación total del Ayuntamiento hasta que dichas elecciones extraordinarias se celebren y elija un nuevo Ayuntamiento, a menos que se entienda que el proceso extraordinario sea sólo para elegir al presidente municipal ante la inelegibilidad del primigeniamente electo, de manera que no se atente contra el derecho de los miembros electos del Ayuntamiento no declarados inelegibles por el tribunal.

52. **12o.** Sostiene que los artículos 240 y 288, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, transgreden los derechos de los pueblos indígenas a nombrar sus Ayuntamientos en Municipios donde son mayoría, por el sistema de usos y costumbres, así como su derecho, en donde son minoría, a estar proporcionalmente representados en los Ayuntamientos.

53. Al respecto, señala que las normas disponen que en los Municipios con población mayoritaria indígena, los partidos políticos y candidatos independientes incluirán en las planillas respectivas, a miembros de comunidades indígenas de tales Municipios, integrando al menos una fórmula de candidatura indígena, ya sea en planilla de mayoría relativa o en lista de regidurías plurinominales, según el padrón de comunidades indígenas del Estado.



54. Con lo narrado, refiere que el legislador aun cuando reconoce la existencia de Municipios con población mayoritariamente indígena, pasa por alto el derecho de dichas poblaciones a elegir, según sus usos y costumbres, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, ya que subsume tal derecho al sistema de elección por el régimen de partidos políticos, con lo que transgrede lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución General, que exceptúa a los partidos políticos el derecho a solicitar el registro de candidaturas a cargos de elección popular, cuando se trate de elecciones por usos y costumbres, reservando tal derecho a los pueblos y comunidades indígenas, en términos del artículo 2o., apartado A, fracción III, de la Norma Suprema.

55. Adicionalmente, manifiesta que el artículo 288, párrafo primero, limita o desconoce el principio de proporcionalidad en la elección de Ayuntamientos indígenas, ya que en los Municipios mayoritariamente indígenas reduce la representación de estos pueblos o comunidades a una sola fórmula de candidatas o candidatos a integrar el cabildo, ya sea postulada en la planilla de un partido político o independiente por el principio de mayoría relativa o en la lista de regidurías por el principio de representación proporcional.

56. En otro aspecto, manifiesta que, en los Municipios de minoría indígena, en los que rige el régimen de partidos políticos, no se dispone el derecho de estas comunidades a nombrar representantes ante el Ayuntamiento, pues únicamente se prevé para las poblaciones con mayoría, lo que irrumpe con el mandato constitucional que permite a los Municipios con población indígena a contar con representantes ante los Ayuntamientos –sin que se pase por alto que también debe atenderse al principio de paridad de género–.

57. Con independencia de lo anterior, sostiene que también se incumple el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, debido a que, al regular la elección de candidaturas indígenas por el régimen de partidos políticos y de planillas independientes, se dejó de consultar a los pueblos originarios, con lo que se les impide gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, en la medida que no se atiende a los sistemas de usos y costumbres en la elección de sus autoridades de elección popular.



58. Concluye que se vulneran los principios de supremacía constitucional, certeza, legalidad y objetividad electorales, así como las garantías de legalidad y seguridad jurídica, al sujetar la determinación de la mayoría de población indígena en un Municipio al Padrón de Comunidades Indígenas Estatal, siendo que este dato debe obtenerse del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía, transgrediendo lo dispuesto en el artículo 26, apartado B, de la Constitución General.

59. **13o.** Acusa que el artículo 294, en la parte inicial del párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, obstruye de manera irrazonable y desproporcionada a los partidos políticos el procedimiento de registro de candidaturas, al disponer que cada solicitud de registro deberá presentarse por triplicado y firmada a la presidenta o presidente estatal del partido solicitante.

60. De esta manera, estima que el legislador dificulta la presentación de solicitudes de registro, en especial en Municipios alejados de la capital del Estado, desplazando a la representación de los partidos políticos para actuar en su nombre, al exigir que las solicitudes triplicadas sean firmadas por el presidente estatal, sin que exista necesidad racional de esta condicional, apartándose de lo contenido en los artículos 41 y 116, fracción IV, incisos c), punto 1o. y e), de la Constitución General.

61. Añade que si un partido político decide registrar a sus candidatas y candidatos ante cada órgano electoral, es una decisión que corresponde a la libertad de auto organización, contando para ello con sus respectivos representantes acreditados, sin perjuicio de que pueda optar por que el presidenta o presidente del órgano de dirección estatal que señalen sus estatutos.

62. Por tanto, reitera que la regulación de la norma impugnada no da opción a que los representantes partidistas presenten tales solicitudes, siendo que jurídicamente pueden acudir en representación de los partidos políticos, de manera que no pasa el test de necesidad y proporcionalidad, pues existen diferentes formas en que el partido político puede presentar cada solicitud de registro, sin que ello deba afectar el ejercicio de sus derechos.

63. **14o.** Estima que el artículo 295, fracciones IV, V, incisos c) y j), y XI, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí vulnera los principios rectores



electorales de certeza, legalidad, objetividad, idoneidad de los requisitos de elegibilidad, así como las garantías de seguridad jurídica y competencia y el principio de presunción de inocencia, pues resulta innecesario y excesivo que deba acompañarse a la solicitud de registro de candidaturas a cargos de elección popular documentos como: el comprobante de declaración fiscal o estar el corriente en el pago de contribuciones; la manifestación bajo protesta de no contar con antecedentes penales ni estar sujeto a proceso por delito doloso, así como el no estar condenado por el delito de violencia política contra las mujeres por razón de género; y copia certificada del acta de asamblea del partido político en la que hayan sido elegidos sus candidatas o candidatos.

64. En este sentido, refiere que tales requisitos son inadecuados por su ajenidad al ámbito electoral, innecesarios y excesivos, ya que no persiguen una finalidad constitucionalmente válida y existen formas más sencillas de acreditarlos, siendo que corresponde a quien impugne a una candidata o candidato demostrar su inelegibilidad.

65. En relación con el requisito consistente en acompañar al registro de candidatura el comprobante de presentación de la declaración fiscal del último ejercicio, o constancia emitida por la autoridad competente mediante la que se acredite estar al corriente en el pago de las contribuciones fiscales, manifiesta que es excesivo y no tiene índole electoral, por lo que no puede ser equiparado a un requisito de elegibilidad o absolutamente indispensable para la procedencia el registro de candidaturas, pues el cumplimiento de obligaciones de índole fiscal tiene un objeto diverso y se rige por normas en materias y autoridades de distinta naturaleza y atribuciones.

66. En relación con el requisito consistente en la "manifestación bajo protesta de decir verdad" de no contar con antecedentes penales ni estar sujeto a proceso por delito doloso, así como no estar condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, aduce que es gravoso, desmedido y transgrede el derecho a que toda persona imputada tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Juez de la causa, pues implica una desconfianza generalizada en ciudadanos y ciudadanas aspirantes a un cargo de elección popular a pesar de tener modo honesto de vivir.





67. Finalmente, manifiesta que es excesivo el anexar la copia certificada del acta de asamblea del partido en la que hayan elegido a sus candidatas o candidatos, pues se pasa por alto que en la entidad federativa hay 55 Municipios, 15 distritos uninominales y una circunscripción estatal, por lo que de registrarse planillas, fórmulas y listas de candidaturas a las diputaciones y regidurías, habría de acompañarse en copia certificada cada una de las asambleas referidas, lo que implica actos de molestia y afecta el ejercicio del derecho de los partidos políticos, pues basta con que éstos en las solicitudes de registro de candidaturas manifiesten por escrito "*que las candidatas y candidatos cuyo registro solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias*".

68. **15o.** Considera que los artículos 337, párrafo segundo, fracciones I y II, y 340, párrafo tercero, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, transgreden los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales, ya que, por una parte, disponen periodos laxos dentro de los cuales se pueden desarrollar las precampañas, incluso mayores en días al de las respectivas campañas y, por otro lado, extienden la fecha límite de retiro de la propaganda de precampaña al periodo de inter campañas.

69. De este modo, refiere que las normas dejan de garantizar el apego de los partidos políticos y candidaturas a seguir difundiendo actos o propaganda de precampaña más allá del plazo máximo de su duración constitucional –artículo 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución General–, pues las reglas contenidas en el artículo 337, párrafo segundo, fracciones I y II, no dan certeza de la fecha concreta en que dará inicio la precampaña de cada partido político y, como consecuencia, de su duración.

70. Asimismo, expresa que lo contenido en este precepto difiere con lo dispuesto en el artículo 226 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que este último sí señala el día concreto en que dará inicio cada una de las campañas federales, mientras que la ley local deja abiertas las fechas y plazos para desarrollarse dentro de periodos más amplios en cada caso que el de la duración máxima de las precampañas.

71. Por otra parte, señala que es inconstitucional el artículo 340, párrafo tercero, en la parte que prevé la extensión del plazo para el retiro de propagan-



da de precampañas, pues considera que el retiro debería ser a la conclusión de cada una de las precampañas o dentro de los tres días siguientes, a efecto de no incidir publicitariamente más allá del tiempo en que se puede difundir legalmente, pues de la manera regulada se afecta el principio de definitividad de las etapas del proceso comicial y se pone en riesgo la equidad en la competencia electoral, favoreciendo al partido o precandidatura con más dinero.

72. **16o.** Sostiene que los artículos 385, párrafo segundo, 386, fracciones II, inciso b), y III, y 420, párrafo tercero, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, transgreden los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales, así como las garantías de legalidad y seguridad jurídica, pues regulan de manera deficiente las reglas para el escrutinio y cómputo de la votación.

73. En relación con este tema, acusa que los preceptos pretenden equiparar a las alianzas partidarias con las coaliciones, en la forma de computar los sufragios, siendo que son figuras distintas de participación electoral de los partidos políticos.

74. De este modo manifiesta que, en la coalición electoral los votos cuentan para el partido político que individualmente los haya obtenido y se suman para los candidatos de la coalición, salvo en los casos que el elector marque más de un emblema de los partidos coaligados, por lo que durante el cómputo distrital o municipal se distribuirán los votos equitativamente y se sumaran a los individualmente obtenidos y contabilizados por cada partido, según corresponda.

75. Por lo que respecta a las alianzas, explica que, al emitirse los votos por un emblema común, cuentan para las candidaturas de dicha alianza y que, después de todos los obtenidos en común, se distribuirán conforme a lo pactado en el convenio respectivo.

76. A partir de lo planteado, señala que las normas reclamadas pretenden equiparar la forma de contabilizar los votos de una alianza partidaria con los obtenidos por cada partido político que contiene en coalición.

77. Abona que existe antinomia entre estos artículos y los diversos 188, fracción IV, inciso b), y 190 de la legislación electoral en cita, ya que, en el caso



de coaliciones, cada uno de los partidos políticos aparecerá con emblema separado, lo cual trae como consecuencia lógica que se computen de manera distinta de los votos en coalición que los emitidos por la alianza partidaria.

78. De esta manera, reitera que el legislador local pretende equiparar a la alianza partidaria con las coaliciones, excediendo su competencia, dado que estas últimas se regularán por la Ley General de Partidos Políticos, expedida por el Congreso de la Unión.

79. **17o.** Manifiesta que el artículo 391, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, transgrede los principios de certeza, legalidad, objetividad electorales y razonabilidad de las normas jurídicas, así como los principios de autodeterminación y auto organización de los partidos políticos, ya que de manera excesiva e innecesaria obliga al representante del partido político o de la candidatura independiente a entregar por triplicado el escrito de protesta e incidentes y su original al organismo electoral que corresponda.

80. Al respecto, expresa que es excesivo lo referente al escrito de protesta, pues no es un requisito de procedencia del juicio de nulidad y sólo constituye un medio para establecer la existencia de presuntas irregularidades durante el día de la jornada electoral, por lo que su exigencia da como consecuencia no establecer esa presunción a pesar de que se realice la denuncia sobre su posible existencia.

81. Asimismo, señala que el legislador local convierte en deber esta opción contemplada en el artículo 51 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que soslaya las bases regulativas del escrito de protesta que el Congreso de la Unión reguló y que de manera alguna contempla los requisitos previstos en la norma impugnada.

82. De igual modo, considera que el derecho a optar ante qué autoridad u órgano electoral se presenta, qué representante lo exhibe y el momento en que se ofrece el escrito de protesta, corresponde sólo a los partidos políticos. En este sentido, explica que el ejercicio del derecho de defensa del sufragio y de la preparación o acceso a la justicia electoral forman parte del sistema de medios de impugnación en materia electoral, de modo que es innecesaria y des-



proporcionada la restricción consistente en la presentación del escrito original del escrito de protesta ante los órganos distintos a las mesas directivas de casilla, por el representante del partido o candidatura independiente, pues con ello se restringe que el representante ante el consejo, comisión distrital o comité municipal electoral pueda presentar su propio escrito hasta antes de las sesiones de cómputo respectivas.

83. **18o.** Refiere que el artículo 483 de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí es inconstitucional, toda vez que la sanción de suspensión de derechos políticos de ciudadanos y de todo empleo público por el tiempo que dure su comisión excede el plazo de un año que contempla el artículo 38, fracción I, de la Constitución General.

84. En este sentido, expresa que los cargos de elección popular tienen una duración mayor a un año, por lo que, si los candidatos electos no se presentan a desempeñarlo, quedarán privados de sus derechos de ciudadanía, así como de cualquier empleo público durante el tiempo que dure su comisión.

85. Derivado de esto, acusa que la norma prevé que los infractores no podrán ser registrados como candidatos en las dos elecciones subsecuentes, lo cual se traduce en una suspensión de derechos de, al menos, seis años en los que no podrán ser candidatos a cargos de elección popular.

86. Por tanto, concluye que la norma en cuestión extiende la duración de la sanción suspensoria por más tiempo del que expresamente dispone la Constitución General, por lo que debe decretarse su invalidez.

87. **TERCERO.—Admisión y trámite.** Por acuerdo de tres de agosto de dos mil veinte, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido del Trabajo, a la que le correspondió el número 164/2020 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

88. Por diverso proveído de diez de agosto del mismo año, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes



Legislativo y Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí, para que rindieran sus respectivos informes; dio vista a la Fiscalía General de la República, para que formulara pedimento; dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, si considerara que la materia de la acción de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones, manifestara lo que a su representación corresponda; solicitó al presidente del Instituto Nacional Electoral que enviara copia certificada de los estatutos vigentes del Partido del Trabajo, de la certificación de su registro vigente y precisara quién era su representante e integrantes de su órgano de dirección nacional al momento de la presentación de este medio de control constitucional; y solicitó al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que expresara por escrito su opinión, en relación con este medio de control constitucional.

89. CUARTO.—**Comienzo del proceso electoral en el Estado de San Luis Potosí.** Mediante oficio recibido el veinticuatro de agosto de dos mil veinte, la consejera presidenta y el secretario ejecutivo, ambos del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, informaron a esta Suprema Corte que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 274 de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, **el próximo proceso electoral comenzaría el treinta de septiembre de dos mil veinte.**

90. QUINTO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí.** El consejero jurídico, en representación del Gobernador Constitucional del Estado de San Luis Potosí únicamente manifestó que promulgó y publicó el Decreto 0703, relativo a la expedición de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, en la página electrónica del Periódico Oficial del Gobierno del Estado "*Plan de San Luis*", de conformidad con el artículo 8o., fracción II, de la Constitución Local.

91. Asimismo, refiere que con la expedición del decreto no se vulneró la independencia del Congreso Local en su proceso legislativo y se respetó la división de poderes establecida, tanto en la Constitución General, como en la Constitución del Estado de San Luis Potosí.

92. Finalmente, considera que no se advierte que la norma combatida vulnere, de manera directa o indirecta, los derechos fundamentales, esto es, de manera restrictiva, amplia o extensiva.



93. SEXTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.** El diputado presidente de la Diputación Permanente del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí rindió el informe a cargo del Poder Legislativo Local, en el que dio respuesta a cada uno de los conceptos de invalidez formulados por el partido político nacional accionante y, en términos generales, señala que con la emisión de los artículos 240 y 288, párrafo primero, no se vulnera la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.

94. Del mismo modo, refiere que no existió violación procesal alguna, ya que durante el desarrollo de la sesión ordinaria número 70 de veintiocho de junio de dos mil veinte, publicada en el portal de Internet del Congreso del Estado de San Luis Potosí, no se vulneraron las garantías de legalidad y debido proceso, previstas en los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de la Constitución General. De igual forma, indica que con la emisión de la norma no se vulneraron los principios de la democracia representativa, ni el principio deliberativo, pues se dio oportunidad a los diputados que integran la LXII Legislatura que conocieran con el debido tiempo la iniciativa e intervinieran en el debate, de manera que no hubo simulación del proceso legislativo.

95. SÉPTIMO.—**Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** Mediante oficio TEPJF-P-FAFB-297/2020, recibido de manera electrónica por esta Suprema Corte de Justicia el veintidós de agosto de dos mil veinte, el Magistrado presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, remitió la opinión del órgano jurisdiccional que representa, manifestando la opinión de ese órgano jurisdiccional electoral respecto cada uno de los artículos impugnados.

96. En el caso específico de los artículos 240 y 288, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, opina que son inconstitucionales, porque durante su proceso de creación, no se garantizó el derecho a la consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa.

97. Con el fin de demostrar su conclusión, expresa que la normativa local impugnada tiene como finalidad primordial el reconocimiento y protección de diversos derechos de los pueblos y comunidades indígenas, pues en las pro-



puestas presentadas por los partidos políticos y candidaturas independientes, en los Municipios donde la población sea mayoritariamente indígena, sea incluida, cuando menos, una fórmula de candidaturas propietaria y suplente de tales comunidades, ya sea en la planilla de mayoría relativa o en la lista de regidurías de representación proporcional.

98. De esta manera, estima que si las autoridades estatales, conforme a la documentación y medios de prueba aportados, no demuestran que realizaron una consulta a los pueblos y comunidades indígenas de San Luis Potosí, entonces, los preceptos combatidos son inconstitucionales. Máxime si el legislador local reconoce que no fue posible realizar la consulta correspondiente con motivo de la contingencia sanitaria por la enfermedad COVID-19, no obstante que la Sala Superior, desde mayo de dos mil dieciocho, vinculó a la autoridad administrativa electoral de la entidad federativa a realizar estudios para la implementación de acciones afirmativas en materia indígena, respecto del registro de candidaturas a diputaciones locales.

99. Con el objeto de fundamentar su opinión, cita a manera de precedentes la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, así como la diversa 116/2019 y su acumulada 117/2019.

100. OCTAVO.—**Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** No formularon opinión en relación con el presente asunto.

101. NOVENO.—**Cierre de la instrucción y remisión del expediente para formular proyecto de sentencia.** Agotado en sus términos el trámite respectivo y previo acuerdo de cierre de instrucción, el veintiocho de agosto de dos mil veinte, se recibió el expediente en la ponencia del Ministro instructor, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

102. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, frac-



ción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, finalmente, en términos del punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma electoral de carácter estatal y la Constitución General, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

103. SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por razón de orden, en primer lugar, se debe analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

104. El Decreto Número 0703 que expide la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, fue publicado el treinta de junio de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí "*Plan de San Luis*".

105. Así, como regla general, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que, como regla general, si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. No obstante, en el párrafo segundo del referido precepto se especifica que, en materia electoral todos los días y horas son hábiles, de manera que el cómputo de la oportunidad de una acción de inconstitucionalidad debe realizarse en el entendido de que la demanda debe presentarse antes o durante el día treinta del plazo correspondiente, incluso si se trata de un día que ordinariamente es inhábil.²

¹ [Ley reglamentaria] "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

² Así se ha sostenido por este Tribunal Pleno en la tesis jurisprudencial P.J. 81/2001, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. EL PLAZO PARA PROMOVER LA DEMANDA RESPECTIVA FENECE A LOS TREINTA DÍAS NATURALES CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE A LA FECHA EN QUE LA NORMA GENERAL CONTROVERTIDA SEA PUBLICADA, AUN CUANDO EL ÚLTIMO DÍA DE ESE PERIODO SEA INHÁBIL. Al tenor de lo previsto



106. No obstante, debe destacarse –como se sostuvo al resolver la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020–³ que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), el Pleno de esta Suprema Corte aprobó los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de los cuales se **declararon inhábiles** para este Alto Tribunal los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

107. En particular, en los Acuerdos 10/2020 y 12/2020, en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio; permitiéndose promover electrónicamente los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y ordenándose proseguir, por vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en la que se hubieran impugnado normas electorales.

108. Sin que en ninguno de estos acuerdos se exceptionara de estas declaratorias como días inhábiles **el plazo impugnativo que corresponde al ejercicio inicial** de una acción de inconstitucionalidad en materia electoral. Más bien, se

en el artículo 60, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de acciones de inconstitucionalidad en las que se impugne una ley en materia electoral todos los días son hábiles. En tal virtud, si al realizar el cómputo del plazo para la presentación de la demanda respectiva se advierte que el último día es inhábil, debe estimarse que en éste fenece el referido plazo, con independencia de que el primer párrafo del citado artículo 60 establezca que si el último día del plazo fuese inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, toda vez que esta disposición constituye una regla general aplicable a las acciones de inconstitucionalidad ajenas a la materia electoral, respecto de la cual priva la norma especial mencionada inicialmente.". Registro digital: 189541. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, junio de 2001, página 353.

³ Acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, resuelta por el Pleno el 7 de septiembre de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, en cuanto al apartado de oportunidad de la demanda.



permitió habilitar días y horas hábiles, pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones que hubieran sido promovido por las partes.

109. Decisiones plenarios que se complementaron con el Acuerdo General 8/2020, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, mediante el cual se establecieron las reglas para que regular la integración de los expedientes impresos y electrónicos en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

110. Bajo este contexto, se advierte que la demanda fue presentada el jueves treinta de julio de dos mil veinte, a través del sistema electrónico de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, por lo que es claro que fue presentada oportunamente. Sin que sea obstáculo que la acción se haya planteado dentro del ámbito temporal declarado como inhábil por la Corte, toda vez que dicha declaratoria no privó a los entes legitimados constitucionalmente de su acción para cuestionar la validez de normas generales a pesar de que no corrieran los plazos, como incluso se regula en los referidos acuerdos generales.

111. Incluso, aún (sic) sin tomar en cuenta los acuerdos anteriores, la demanda habría sido oportuna, pues siguiendo la regla general prevista en la ley reglamentaria de la materia, el plazo de treinta días naturales para promover la acción **transcurrió del miércoles uno al jueves treinta de julio de dos mil veinte**, por lo que, si la demanda fue presentada, precisamente el **jueves treinta de julio de dos mil veinte**, a través del sistema electrónico de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, según se advierte de la evidencia criptográfica de la firma electrónica certificada correspondiente al integrante de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo Pedro Vázquez González, entonces, su presentación **fue oportuna**.

112. TERCERO.—**Legitimación**. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada para ello, como a continuación se explica.



113. De conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal⁴ y 62, último párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,⁵ los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigentes nacionales, podrán promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o locales.

114. Asimismo, con fundamento en los artículos citados, los partidos políticos podrán promover acciones de inconstitucionalidad, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

115. I. Cuenten con registro ante la autoridad electoral correspondiente.

116. II. Promuevan por conducto de su dirigencia nacional o estatal, según sea el caso.

117. III. Quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

118. IV. Se impugnen normas de naturaleza electoral y tratándose de partidos políticos con registro estatal, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

⁴ [Constitución General]. "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:

"...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro."

⁵ [ley reglamentaria]. "Artículo 62. ...

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales,



119. Expuestos los requisitos, debe destacarse que, del oficio número INE/DJ/DIR/5749/2020, firmado electrónicamente por Gabriel Mendoza Elvira, director jurídico del Instituto Nacional Electoral, y de los documentos anexos a éste, se advierte que el Partido del Trabajo cuenta con registro como partido político nacional.

120. Por su parte, el artículo 44, inciso c), de los Estatutos del Partido del Trabajo,⁶ dispone que la Comisión Coordinadora Nacional estará legitimada para interponer las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes. Asimismo, este precepto en su inciso a),⁷ prevé que la Comisión Coordinadora Nacional tendrá la facultad de ejercer la representación política y legal del Partido del Trabajo en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial, así como para delegar poderes y/o establecer contratos o convenios en el marco de la legislación vigente.

121. Aunado a ello, de acuerdo con el artículo 43 de los estatutos del partido,⁸ la Comisión Nacional se integra con un mínimo de nueve y hasta diecisiete

según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

⁶ "Artículo 44. Son atribuciones y facultades de la Comisión Coordinadora Nacional:

"...

"c) La Comisión Coordinadora Nacional estará legitimada para interponer, en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes."

⁷ "Artículo 44. Son atribuciones y facultades de la Comisión Coordinadora Nacional:

"a) Ejercer la representación política y legal del Partido del Trabajo en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer contratos o convenios en el marco de la legislación vigente. También tendrá facultad de mandarar y conceder poder cambiario y autorizar la apertura, cierre, cancelación, ejercicio y operación de cuentas bancarias a los tesoreros nacionales y de las entidades federativas, así como a los candidatos federales, estatales, de la Ciudad de México, demarcaciones territoriales y Municipales cuando lo obligue las legislaciones electorales vigentes o así se considere necesario."

⁸ "Artículo 43. La Comisión Coordinadora Nacional se integrará con un mínimo de nueve y hasta diecisiete miembros, en ningún caso, habrá un número superior al cincuenta por ciento más uno de un mismo género, se elegirán en cada Congreso Nacional Ordinario y será la representación política y legal del Partido del Trabajo y de su dirección nacional. Deberá ser convocada por lo menos con tres días de anticipación, de manera ordinaria una vez a la semana y de manera extraordinaria por lo menos con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus miembros. El quórum



miembros, siendo la representación política y legal del partido y de su dirección nacional y todos sus acuerdos, resoluciones y actos tendrán plena validez con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes.

122. Ahora bien, de acuerdo con la certificación anexa al oficio remitido por el director ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, consta que la integración actual de la Comisión Coordinadora Nacional está conformada por los siguientes diecisiete miembros: Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Ángel Benjamín Robles Montoya, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, Ma. Mercedes Maciel Ortiz, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, María Jesús Páez Güereca, María del Consuelo Estrada Plata, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Mary Carmen Bernal Martínez, Óscar González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Ricardo Cantú Garza, Rubén Aguilar Jiménez y Sonia Catalina Álvarez.

123. Atendiendo a esta integración, se tiene que en el documento de demanda presentado electrónicamente se reflejan las firmas autógrafas de **quince de los referidos diecisiete integrantes del Comité Nacional**. Además, consta que dicho escrito fue presentado ante esta Suprema Corte de manera electrónica mediante el uso de la firma electrónica por parte de Pedro Vázquez González.

124. Escrito de demanda que fue acompañado de un acuerdo de once de junio de dos mil veinte, emitido por la propia Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo (aprobado y firmado por trece votos) con fundamento en el artículo 44, incisos a), b), numeral 3, y e), de sus estatutos internos, a través del cual se otorgó a Pedro Vázquez González y/o a José Alberto Benavides Castañeda (de manera indistinta) mandato y/o representación de esa Comisión Nacional para promover mediante el uso de su firma electrónica las acciones de inconstitucionalidad relacionadas con la materia electoral que hubieran sido firmadas por los integrantes de esa Comisión Nacional.

legal para sesionar se integrará con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Coordinadora Nacional tendrán plena validez en su caso, con la aprobación y firma de la **mayoría de sus integrantes**."



125. Ello, pues dada la situación excepcional derivada de la pandemia por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) y en atención al Acuerdo General Número 8/2020 del Pleno de la Suprema Corte (que disponía que, hasta en tanto se reanudaran las actividades jurisdiccionales, únicamente podrían promoverse acciones de inconstitucionalidad mediante el uso de la firma electrónica), si bien la representación del partido en acciones de inconstitucionalidad es colegiada, el uso de la firma electrónica es una actuación singular. Por ende, la Comisión Nacional autorizó ese mandato y/o representación para la presentación formal del documento mediante esa vía electrónica.

126. En consecuencia, dado que en el caso es notorio que existe aprobación por parte de la **mayoría** de los integrantes de la Comisión Nacional del aludido Partido del Trabajo para promover la demanda (ante la presencia de su firma autógrafa en el documento remitido) y toda vez que se otorgó representación a uno de sus integrantes para presentar el respectivo escrito mediante el uso de su firma electrónica ante esta Suprema Corte (acto que no se encuentra controvertido por las autoridades demandadas).

127. Por último, se desprende que la demanda de acción de inconstitucionalidad fue promovida en contra del Decreto Número 0703, que expide la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, en lo relativo a la falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas, a la integración del organismo público local, a las atribuciones y sistema de toma de decisiones del consejo general de este organismo, a los requisitos para ser nombrado consejero o consejera de las comisiones distritales y comités municipales, a la vulneración del derecho de los partidos políticos para nombrar representantes ante los órganos electorales en caso de no postular candidaturas, a la antinomia respecto de la obligación de firmar las actas electorales, a la vulneración de la autodeterminación de los partidos políticos, a la violación competencial por regular el tema de coaliciones, a la postulación de candidaturas para elegir Ayuntamientos, a la constitucionalidad de los requisitos y documentos para solicitar el registro de candidaturas, a la duración de precampañas electorales, a la regulación deficiente de las reglas de escrutinio y cómputo, a las reglas de presentación de escritos de protesta e incidentes y a la sanción a las personas que siendo electas para ocupar un cargo, no se presenten, injustificadamente, a desempeñarlo. Como se advierte, se trata de normas con un eminente impacto en la materia electoral de la entidad.





128. En consecuencia, **se tiene por acreditada la legitimación procesal** de la persona que promueve la presente acción de inconstitucionalidad en representación del partido político nacional.

129. CUARTO.—**Causales de improcedencia.** Previo al estudio de fondo del asunto y de los conceptos de invalidez, este Tribunal Pleno analizará las causales de improcedencia que hagan valer las partes en la presente acción, o bien, las que se adviertan de oficio.

130. I. El consejero jurídico, en representación del gobernador del Estado de San Luis Potosí manifestó en su informe que, de conformidad con el artículo 80, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, tuvo a bien promulgar y publicar el Decreto 0703, que expidió la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí. En este sentido, si bien no lo señaló expresamente, es evidente que la intención del Poder Ejecutivo Local era invocar una causal de improcedencia.

131. No obstante, contrario a lo manifestado por el representante del gobernador, a pesar de que en los conceptos de invalidez formulados en contra del decreto impugnado no se hicieron valer cuestiones de ilegalidad en contra de la promulgación y publicación, no es posible decretar la improcedencia de la acción en contra de estos actos y por esta autoridad, toda vez que esta cuestión no constituye una causa de improcedencia en términos del artículo 19 de la ley reglamentaria que rige a las controversias y acciones de inconstitucionalidad, aunado a que su estudio involucra el estudio de fondo del asunto.

132. Al respecto, este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado al emitir la jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.",⁹ en la que concluye que la circunstancia de que el Poder Ejecutivo tenga injerencia en el

⁹ Registro digital: 164865. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, P./J. 38/2010.



proceso de creación de las normas generales para otorgarles plena validez y eficacia hace que se encuentre invariablemente implicado en la emisión del decreto impugnado, por lo que debe responder por sus actos.

133. II. Por otra parte, por lo que se refiere a la impugnación de los artículos 55, fracciones IV y V; 56; 285 –se impugna en específico el párrafo sexto, no obstante se analizará este precepto en su totalidad–; 312, párrafo primero, fracción IV; 316, fracción I; 317, párrafo primero; 387; 400; 410, párrafo primero; 411, fracciones I y II; 434, fracción VI; y 444, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, este Tribunal Pleno advierte de oficio que, si bien estos preceptos se señalaron de manera expresa como impugnados en la demanda de acción de inconstitucionalidad –concretamente en el apartado número III denominado "*la norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado*"–, lo cierto es que, del análisis integral de su escrito, no se advierte que el partido nacional accionante hubiera hecho valer concepto de invalidez en su contra, pues de los argumentos que se formularon ninguno se relaciona con la temática que regulan estos artículos.

134. En efecto, del contenido de los dieciocho conceptos de invalidez planteados, se advierte que éstos se encuentran relacionados con: la falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas; la integración del organismo público local; las atribuciones y sistema de toma de decisiones del consejo general de este organismo; los requisitos para ser nombrado consejero o consejera de las comisiones distritales y comités municipales; la vulneración del derecho de los partidos políticos para nombrar representantes ante los órganos electorales en caso de no postular candidaturas; la antinomia respecto de la obligación de firmar las actas electorales; la vulneración de la autodeterminación de los partidos políticos; la violación competencial por regular el tema de coaliciones, a la postulación de candidaturas para elegir Ayuntamientos; la constitucionalidad de los requisitos y documentos para solicitar el registro de candidaturas; la duración de precampañas electorales; la regulación deficiente de las reglas de escrutinio y cómputo; las reglas de presentación de escritos de protesta e incidentes y la sanción a las personas que siendo electas para ocupar un cargo, no se presenten, injustificadamente, a desempeñarlo.



135. Cabe señalar que el artículo 55, fracciones IV y V,¹⁰ es relativo a las faltas definitivas o absolutas del consejero presidente o los consejeros electorales que se susciten por la declaración que establezca la procedencia del juicio por delitos graves del orden común y por la resolución derivada de la instauración del juicio político.

136. Por su parte, el precepto 56,¹¹ regula que sólo se tendrá por ausencia justificada del consejero presidente o los consejeros electorales, cuando por caso fortuito o fuerza mayor, la imposibilidad de asistir al cumplimiento de sus deberes haya sido manifiesta. De igual manera, define que se entenderá por ausencia temporal aquélla que no exceda de seis meses.

137. Ahora bien, el partido legal accionante pretende combatir el artículo 285, párrafo sexto, no obstante, del análisis de este precepto legal,¹² se advierte que sólo cuenta con cinco párrafos, de manera que, con el fin de no generar incertidumbre jurídica, será tomado en consideración en su totalidad.

¹⁰ **"Artículo 55.** Se consideran faltas definitivas o absolutas de la o el consejero presidente, o los consejeros o consejeras electorales, las que se susciten por:

"...

"IV. Declaración que establezca la procedencia del juicio por delitos graves del orden común;

"V. Resolución derivada de la instauración de juicio político."

¹¹ **"Artículo 56.** Sólo se tendrá por ausencia justificada cuando por caso fortuito o fuerza mayor, la imposibilidad de asistir al cumplimiento de sus deberes haya sido manifiesta.

"Se entiende por ausencia temporal, aquella que no exceda a un término de seis meses."

¹² **"Artículo 285.** En la elección de diputaciones, se elegirán candidaturas propuestas por los principios de mayoría relativa, en cada uno de los distritos uninominales que conforman la entidad federativa; y por el principio de representación proporcional, en una única circunscripción estatal.

"Las candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, se registrarán en lista, numerando por orden las candidaturas.

"Tanto las candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa, como las listas de diputaciones por el principio de representación proporcional, deberán cumplir con el principio de paridad de género establecido en la Constitución Federal.

"Para lo anterior, adicionalmente a lo dispuesto por el artículo 284, de la presente ley, en el caso de las diputaciones de representación proporcional, las candidaturas se registrarán en listas, de forma alternada, integrando candidaturas propietarias de género distinto. Las candidaturas suplentes serán del mismo género que las candidaturas propietarias.

"Así también, los partidos políticos, una vez que registren sus fórmulas de candidaturas a diputados y diputadas por el principio de mayoría relativa, deberán observar que de la suma total que arrojen dichos registros, la lista de candidatas o candidatos de representación proporcional deberá ser encabezada por el género que obtuvo el menor número de registros de candidatos o candidatas de mayoría relativa."



138. Aclarado este aspecto, el precepto en mención regula, en su totalidad, el sistema de registro de candidaturas a diputaciones, de manera que prevé que se elegirán candidaturas propuestas por los principios de mayoría, en cada uno de los distritos uninominales que conforman la entidad federativa, y por el principio de representación proporcional, en una única circunscripción territorial. Asimismo, prevé que las candidaturas a diputaciones, tanto por el principio de mayoría como por el de representación proporcional, deberán cumplir con el principio de paridad de género, de manera que se establecen las fórmulas de registro de las candidaturas atendiendo al género de sus candidatos.

139. En otro orden, el artículo 312, párrafo primero, fracción IV,¹³ regula que los partidos, candidatas y candidatos independientes, para registrar los nombramientos, tanto de representantes ante las mesas directivas de casillas, como de representantes generales, deberán presentar la solicitud correspondiente en los formatos que previamente les hubiera entregado el organismo electoral respectivo, en el que se consignará, entre otros datos, el número de distrito electoral, sección y casilla en que actuarán.

140. Por cuanto hace al precepto 317, párrafo primero,¹⁴ prevé que las y los representantes acreditados ante las mesas directivas de casillas, tendrán a su cargo la función de vigilar el desarrollo de las diversas fases de la jornada electoral, y ejercerán su cargo exclusivamente ante la mesa directiva de casilla instalada para la que fueron acreditados, debiendo identificarse con la acreditación debidamente sellada y firmada por la o el presidente y su secretaria o

¹³ **Artículo 312.** Los partidos, candidatas y candidatos independientes, para registrar los nombramientos, tanto de representantes ante las mesas directivas de casillas, como de representantes generales, deberán presentar la solicitud correspondiente en los formatos que previamente les haya entregado el organismo electoral respectivo en los que se consignará:

“...
”

IV. Número del distrito electoral, sección y casilla en que actuarán.”

¹⁴ **Artículo 317.** Las y los representantes acreditados ante las mesas directivas de las casillas, tendrán a su cargo la función de vigilar el desarrollo de las diversas fases de la jornada electoral, y ejercerán su cargo exclusivamente ante la mesa directiva de casilla instalada para la que fueron acreditados, debiendo presentar para identificarse, la acreditación debidamente sellada y firmada por la o el presidente, y secretaria o secretario del organismo electoral respectivo, así como su credencial para votar con fotografía.”



secretario del organismo electoral respectivo, así como su credencial para votar con fotografía.

141. Por lo que refiere al artículo 400,¹⁵ éste se encuentra inmerso dentro del título referente a los actos posteriores a la elección y los resultados electorales, en concreto, en el capítulo correspondiente a la información preliminar de resultados, por lo que regula que la validez o nulidad del voto emitido a favor de la candidata o el candidato que la encabeza afectará a toda la fórmula o planilla.

142. Mientras que el artículo 410, párrafo primero,¹⁶ prevé que la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional será independiente y adicional a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación, por lo que en la asignación deberá seguirse el orden que tuvieron las y los candidatos en la lista correspondiente.

143. En relación con el artículo 411, fracciones I y II,¹⁷ esta norma determina que para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional se atenderá al partido político que obtenga en las respectivas elecciones

¹⁵ **Artículo 400.** La validez o nulidad del voto emitido a favor de la candidata o el candidato que la encabeza afectará a toda la fórmula o planilla."

¹⁶ **Artículo 410.** La asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, será independiente y adicional a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido las y los candidatos del partido de acuerdo a su votación. En la asignación deberá seguirse el orden que tengan las y los candidatos en la lista correspondiente, salvo que se presente el supuesto previsto por la fracción V del artículo siguiente."

¹⁷ **Artículo 411.** Para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional se atenderá a lo siguiente:

"I. Al partido político que obtenga en las respectivas elecciones el tres por ciento de la votación emitida, se le asignará una curul por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que hubiese obtenido, y

"II. Realizada la distribución anterior, se procederá a asignar el resto de las diputaciones de representación proporcional conforme a la fórmula siguiente:

"a) Cociente natural: el resultado de dividir la votación efectiva entre el número de diputaciones pendientes de asignar.

"b) Resto mayor: el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de diputaciones mediante el cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir."



el tres por ciento de la votación emitida, al cual se le asignará un curul, con independencia de los triunfos de mayoría que hubiese obtenido. Asimismo, contempla que, realizada la distribución previamente señalada, se procederá a asignar el resto de las diputaciones de representación proporcional.

144. En otro aspecto, en el artículo 434, fracción VI,¹⁸ se prevé parte de las reglas del procedimiento sancionador ordinario, pues establece que el requisito de la queja o denuncia de los partidos políticos deberá presentarse por escrito, en el entendido de que, en caso de que los representantes no acrediten su personería, ésta se tendrá por no presentada.

145. Por último, el precepto 444, párrafo segundo,¹⁹ regula que los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciar a instancia de parte afectada, entendiéndose por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

146. Con base en lo antes expuesto, al no haberse hecho valer conceptos de invalidez respecto de la impugnación de los artículos **55, fracciones IV y V; 56; 285; 312, párrafo primero, fracción IV; 316, fracción I; 317, párrafo primero; 387; 400; 410, párrafo primero; 411, fracciones I y II; 434, fracción VI; y 444, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí**, ni relacionarse éstos con el contenido de los argumentos formulados en la demanda, aunado a que no se advierte por este Tribunal Pleno que deban suplirse de ningún modo, **lo conducente es sobreseer en la acción de inconstitucionalidad** respecto de la impugnación de estos artículos.

¹⁸ **Artículo 434.** La queja o denuncia podrá ser presentada por escrito, en forma oral o por medios de comunicación electrónicos y deberá cumplir con los siguientes requisitos:

"...

VI. Los partidos políticos deberán presentar las quejas o denuncias por escrito. En caso de que las o los representantes no acrediten su personería, la queja o denuncia se tendrá por no presentada."

¹⁹ **Artículo 444.** ...

"Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa, sólo podrán iniciar a instancia de parte afectada. Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral."



147. Lo anterior encuentra sustento en el criterio jurisprudencial de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LÍMITES DE LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.",²⁰ en el que ha sostenido que cuando en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral se señale de manera imprecisa como norma impugnada un decreto en su totalidad mediante el cual se hayan reformado diversos preceptos o, incluso, se haya expedido un nuevo ordenamiento legal en su integridad, se debe analizar y tener como preceptos impugnados los que correspondan a los argumentos formulados en los conceptos de invalidez, siempre que no advierta la posibilidad de suplirlos. Lo anterior, debido a que la suplencia de los conceptos de invalidez prevista en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es tan amplia, como para que, al no existir argumento alguno contra un precepto impugnado, puedan crearse en su integridad los conceptos de invalidez.

148. De manera que, cuando el promovente no hubiera elaborado conceptos de invalidez contra una norma general que haya señalado como impugnada y este Alto Tribunal no advierta la posibilidad de suplirlos, debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad al actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con los diversos 20, fracción II y 65 de la ley citada.

149. En igual sentido, es pertinente dar noticia con el criterio jurisprudencial de rubro: "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL, ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEBE SOBRESEERSE EN LA ACCIÓN Y NO DECLARARLOS INOPERANTES.",²¹ en el que este Pleno concluyó que cuando en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral se señalan diversos preceptos legales como contrarios a la Constitución General de la República, pero se omite expresar algún concepto de invalidez en su contra, lo correcto jurídicamente es sobreseer en la acción de inconstitu-

²⁰ Registro digital: 2002691. [J]; Décima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, página 196, P./J. 4/2013 (10a.).

²¹ Registro digital: 165360. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2312, P./J. 17/2010.



cionalidad respecto de dichos preceptos y no declarar inoperante el argumento, en razón de que aquélla se interpone en contra de normas generales y no de actos.

150. Finalmente, al no advertirse de oficio alguna otra causal de sobreseimiento diversa a la analizada, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados.

151. QUINTO.—**Autoridades adicionales a la emisora y promulgadora.** El Partido del Trabajo señaló como autoridades demandadas al secretario general y al director del Periódico Oficial, ambos del Estado de San Luis Potosí, sin que en el acuerdo de admisión se haya proveído respecto de ellas. No obstante, tal circunstancia no impide la resolución del presente asunto, pues en términos de los artículos 61, fracción II y 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²² en las acciones de inconstitucionalidad sólo existe obligación de señalar y dar vista a los órganos legislativo y ejecutivo que hubieren emitido y promulgado las normas generales impugnadas.

152. Asimismo, el Partido del Trabajo no impugnó el acuerdo de admisión al no entablar la relación jurídico-procesal con dichas autoridades, por lo que dicha determinación adquirió firmeza.

²² **Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener: ...
"II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas."

Artículo 64. Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.

"En los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, los plazos a que se refiere el párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada.

"La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada."



153. SEXTO.—**Precisión de los temas abordados en esta resolución.** Dado que uno de los conceptos de invalidez hechos valer se encuentra dirigido a controvertir el procedimiento legislativo por falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas —que es de estudio previo, porque en caso de resultar fundado su efecto sería la invalidez total del decreto por el que se emitió la Ley Electoral Local—, los temas planteados por el partido político accionante se estudiarán en un orden distinto al expuesto en la demanda, como a continuación se enuncia:

Temas	Contenido	Normas impugnadas	Concepto de invalidez (numeración en la demanda)
1.	Mecanismos de participación política de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de San Luis Potosí. Falta de consulta previa.	Artículos 240 y 288, primer párrafo.	12o. (páginas 85 a 99)
2.	Integración del Organismo Público Local Electoral (OPLE) y su facultad para sancionar y remover al titular del órgano interno de control nombrado por el Congreso Local.	Artículos 6o., fracción XXIII y 94.	1o. (páginas 9 a 16)
3.	Integración del organismo público local electoral (OPLE): inclusión de dos representantes del Poder Legislativo con voz y sin voto.	Artículo 48, fracciones II y IV.	2o. (páginas 16 a 22)
4.	Atribuciones del Consejo General del Organismo Público Local Electoral (OPLE) para realizar actos de ubicación e instalación de casillas extraordinarias, aprobar cursos y capacitación electoral, y celebrar convenios con el INE.	Artículos 49, fracciones I, incisos c) y h), y IV, inciso a), punto 4, 113, fracciones IV y XV, y 121, fracciones IV, XVI y XXII.	3o. (páginas 22 a 29)
5.	Atribuciones del Consejo General del Organismo Público Local Electoral (OPLE) para nombrar, remo-	Artículos 47, párrafo segundo, 48, fracción III, 49, fracción II, in-	4o. (páginas 29 a 36)



	ver o ratificar a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, así como a los titulares de los órganos ejecutivos y técnicos del consejo.	ciso s), 63, fracción VII y 78.	
6.	Sistema de toma de decisiones del Consejo General del Organismo Público Local Electoral (OPLE).	Artículos 52, párrafos primero y tercero, 112 y 120, párrafos primero y tercero.	5o. (páginas 37 a 44)
7.	Requisitos para desempeñar el cargo de consejerías de las comisiones distritales y comités municipales electorales.	Artículo 100, fracciones I, III y IX.	6o. (páginas 44 a 49)
8.	Vulneración del derecho de los partidos políticos de nombrar representantes ante los órganos electorales –por no postular candidaturas–.	Artículos 102, párrafo segundo, 108, fracción IV, 117, fracción IV y 274, fracción I, párrafo segundo.	7o. (páginas 49 a 57)
9.	Antinomia respecto de la obligación de firmar las actas electorales.	Artículo 130, fracción II.	8o. (páginas 57 a 61)
10.	Violación competencial por regular el tema de coaliciones y vulneración del principio de autodeterminación de los partidos políticos.	Artículo 139, fracción VI. Artículos 181, 182, 183, 184, 185, 186 y 187.	9o. (páginas 61 a 66) 10o. (páginas 66 a 77)
11.	Regulación sobre el escrutinio y cómputo de alianzas partidarias.	Artículos 385, párrafo segundo, 386, fracciones II, inciso b), y III, y 420, párrafo tercero, fracción II.	16o. (páginas 128 a 137)
12.	Regulación sobre la postulación de candidaturas para elegir Ayuntamientos: inexistencia de una candidatura suplente a la presidencia municipal.	Artículos 239, fracción I, párrafo segundo, 284, párrafo sexto, 287, párrafo quinto y 424, párrafo tercero.	11o. (páginas 77 a 85)
13.	Requisitos de registro de candidaturas a cargos públicos representativos.	Artículo 294, parte inicial del párrafo primero.	13o. (páginas 99 a 104)



		Artículo 295, fracciones IV, V, incisos c) y j), y XI.	14o. (páginas 104 a 114)
14.	Duración de las precampañas electorales y retiro de propaganda electoral.	Artículos 337, párrafo segundo, fracciones I y II, y 340, párrafo tercero.	15o. (páginas 114 a 128)
15.	Constitucionalidad de las reglas para la presentación de escritos de protesta e incidentes: entrega por triplicado de los escritos y el original al organismo electoral correspondiente.	Artículo 391, párrafo primero.	17o. (páginas 137 a 141)
16.	Sanción a las personas que, siendo electas en un cargo de elección popular, no se presenten a desempeñarlo.	Artículo 483.	18o. (páginas 141 a 145)

154. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** A continuación, se realiza el estudio de los conceptos de invalidez en el orden propuesto en la tabla del considerando que antecede.

155. En este sentido, como se anunció en el apartado anterior, en primer lugar debe estudiarse el concepto de invalidez planteado en contra del procedimiento legislativo por falta de consulta a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de San Luis Potosí, pues si este concepto de invalidez resultara fundado, su efecto lógico sería la invalidez total del Decreto Número 0703, que expide la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí. Asimismo, en caso de que este concepto de invalidez resultara infundado, este Alto Tribunal deberá seguir con el estudio de los restantes argumentos hechos valer en contra de las normas impugnadas por vicios propios.

156. **Tema 1. Mecanismos de participación política de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de San Luis Potosí y falta de regulación para adoptar sistemas normativos internos. Falta de consulta previa.**

157. Como se refirió en páginas anteriores, dentro de los conceptos de invalidez esgrimidos por el partido político promovente se plantea que los artículos



240 y 288, primer párrafo, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, son inconstitucionales porque, entre otros motivos, regulan una serie de aspectos relacionados con la vida interna de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, sin que se les hubiera consultado previamente.

158. En concreto, porque al regular la elección de candidaturas indígenas dentro del sistema de elección por partidos políticos y candidaturas independientes, debía consultarse a los pueblos originarios de San Luis Potosí, máxime porque –según el partido político promovente– en la reforma impugnada no se atiende a los sistemas de usos y costumbres en la elección de las autoridades municipales de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, ni se les permite elegir a sus representantes conforme a sus procedimientos normativos internos.

159. Al respecto, este Tribunal Pleno estima que, en forma previa y de estudio prioritario, es necesario analizar dicho concepto de invalidez, esto es, si el legislador potosino reguló una serie de aspectos relacionados con la vida interna de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad sin que se les hubiera consultado previamente.

160. A efecto de resolverlo, a continuación, se reitera la doctrina desarrollada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como el deber de las autoridades del Estado de garantizar y promover los principios de autodeterminación de dichos pueblos originarios y sus integrantes, para posteriormente aplicarla al caso concreto.

161. A. La consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

162. Como se verá a continuación, siguiendo lo sostenido por este Tribunal Pleno al resolver los últimos precedentes sobre el tema, en específico, la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**,²³ así como la **acción de inconstitucionalidad**

²³ Acción de inconstitucionalidad 151/2017, resuelta el 28 de junio de 2018, se aprobó por unanimidad de 11 votos de los 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



alidad 108/2019 y su acumulada 118/2019,²⁴ y la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019,²⁵ y más recientemente la acción de inconstitucionalidad 136/2020,²⁶ los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas²⁷ del país tienen derecho a ser consultados en forma previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, cuando las autoridades legislativas pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.

163. En principio, debe destacarse que es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que, de una interpretación del artículo 2o. de la Constitución General y el artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están

Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto a declarar la invalidez del Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán.

²⁴ Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, resuelta el 5 de diciembre de 2019, se aprobó por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto al estudio de fondo del proyecto. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

²⁵ Acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, resuelta el 12 de marzo de 2020, por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del decreto impugnado. Los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

²⁶ Acción de inconstitucionalidad 136/2020, resuelta por el Pleno el 8 de septiembre de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 460 por el que se adicionan los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

²⁷ Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2019, se adicionó un apartado C al artículo 2o. de la Constitución General, a efecto de reconocer a los pueblos y comunidades afroamericanas, como parte de la composición pluricultural de la nación, señalando, además, que tendrán los derechos reconocidos para los pueblos y comunidades indígenas del país, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.



obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual deberá ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.

164. Este criterio ha sido sostenido en una variedad de casos, teniendo como los ejemplos más recientes, las **acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas**²⁸ y **15/2017 y sus acumuladas**.²⁹ En el primer precedente se decretó la **inconstitucionalidad** de la totalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, al haber sido emitida sin una consulta previa. Por su parte, en el segundo precedente, se reconoció la **validez** de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque, previo a su emisión y durante el procedimiento legislativo, se llevó a cabo una consulta con los pueblos y comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe.

165. En este sentido, se advierte que, para arribar a tales determinaciones, se partió de la idea de la interpretación progresiva del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³⁰ en el que se reconoció el derecho de los pueblos indígenas –lo que ahora se hace extensivo a los pueblos y comunidades afromexicanas– a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

²⁸ Acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, resuelta el 19 de octubre de 2015, se aprobó por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto al estudio de fondo del proyecto.

²⁹ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta el 16 de agosto de 2017, se aprobó por unanimidad de 11 votos de los 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 al tema 1, denominado "Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que se realizó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas.

³⁰ El Texto Constitucional reformado el 14 de agosto de 2001 disponía lo siguiente: "**Artículo 2o.** La nación mexicana es única e indivisible.

"...



166. Sobre esta norma, como se refirió en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, es imprescindible traer a colación la exposición de motivos de la reforma a dicho precepto constitucional, publicada el catorce de agosto de dos mil uno, presentada por el presidente de la República, en la cual se expuso, entre los antecedentes históricos que dieron lugar a la iniciativa de reformas a tal precepto, lo siguiente:

"...A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (No. 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes, valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

"Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aun profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de honda preocupación nacional.

"El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados.

"...

"B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del plan nacional de desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen."



"Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil, así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación políticas.

"En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4o. de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la nación mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.

"Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.

"Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLN, que reivindicaba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para totalidad de los indígenas del país en lo general.

"Después del cese de fuego en Chiapas y de una larga etapa de negociaciones entre el gobierno federal y el EZLN, pudieron adoptarse una serie de medidas legislativas y consensuales importantes, entre las cuales destaca la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. A partir de ella, las partes en conflicto convinieron en conjunto de documentos que sirvieron de base para los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

"Dichos Acuerdos de San Andrés en materia de derechos cultura indígenas, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y, además, recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas del país.

"Una vez suscritos los acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), como coadyuvante en el proceso de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejara lo pactado en San Andrés Larráinzar, mismo que fue aceptado por el EZLN.



"La iniciativa de la COCOPA es una manifestación del propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.

"Como presidente de la República, estoy seguro que, hoy, la manera acertada de reiniciar el proceso de paz en Chiapas, es retomarla y convertirla en una propuesta de reforma constitucional.

"El Gobierno Federal está obligado a dar cumplimiento cabal a los compromisos asumidos, así como a convocar, desde luego, a un diálogo plural, incluyente y constructivo en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central sea el establecimiento de las soluciones jurídicas que habrán de prevalecer ahora sí, con la jerarquía de normas constitucionales.

"He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten plenamente en el Estado Mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.

"Convencido de ello de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, envió como iniciativa de reforma constitucional la propuesta formulada por la COCOPA. Al hacerlo, confirmo que el nuevo diálogo habla con la sinceridad del cumplimiento a la palabra dada. Habrá que señalar que ese documento fue producto del consenso de los representantes, en esa comisión, de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVI legislatura.

"El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ella (sic) se inscriben en el marco (sic) nuevo derecho internacional en la materia –de la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado–".

167. Entre las propuestas conjuntas contenidas en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar³¹ destaca, para los efectos que al caso interesan, la aprobada el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis, en los siguientes términos:

³¹ El acuerdo se encuentra transcrito en la controversia constitucional 32/2012, páginas 68 y 69.



"Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4. de las reglas de procedimiento.

"Las partes se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional las siguientes propuestas conjuntas acordadas: En el marco de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas se requiere reconocer, asegurar y garantizar sus derechos, en un esquema federalista renovado. Dicho objetivo implica la promoción de reformas y adiciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanan, así como a las Constituciones Estatales y disposiciones jurídicas de carácter local para conciliar, por una parte, el establecimiento de bases generales que aseguren la unidad y los objetivos nacionales y, al mismo tiempo, permitir que las entidades federativas cuenten con la posibilidad real de legislar y actuar en atención a las particularidades que en materia indígena se presentan en cada una.

"...

"d) Autodesarrollo. Son las propias comunidades y pueblos indígenas quienes deben determinar sus proyectos y programas de desarrollo. Por eso, se estima pertinente incorporar en las legislaciones local y federal los mecanismos idóneos que propicien la participación de los pueblos indígenas en la planeación del desarrollo en todos los niveles; en forma tal que ésta se diseñe tomando en consideración sus aspiraciones, necesidades y prioridades.

"...

"IV. La adopción de los siguientes principios, que deben normar la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado y el resto de la sociedad.

"...

"4. Consulta y acuerdo. Las políticas, leyes, programas y acciones públicas que tengan relación con los pueblos indígenas serán consultadas con ellos. El Estado deberá impulsar la integridad y concurrencia de todas las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando





las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Para asegurar que su acción corresponda a las características diferenciadas de los diversos pueblos indígenas, y evitar la imposición de políticas y programas uniformadores, deberá garantizarse su participación en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación.

"Asimismo, deberá llevarse a cabo la transferencia paulatina y ordenada de facultades, funciones y recursos a los Municipios y comunidades para que, con la participación de estas últimas, se distribuyan los fondos públicos que se les asignen. En cuanto a los recursos, y para el caso que existan, se podrán transferir a las formas de organización y asociación previstas en el punto 5.2 del documento de pronunciamientos conjuntos.

"Puesto que las políticas en las áreas indígenas no sólo deben ser concebidas por los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciben y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas."

168. Lo anterior también se hizo evidente en lo resuelto en la controversia constitucional 32/2012,³² en la que se sostuvo que en la reforma al artículo 2o. constitucional se tomó como referente normativo el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

169. Así, en el citado precedente, se consideró necesario analizar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra Suiza, y aprobado por la Cámara de Sena-

³² Controversia constitucional 32/2012, resuelta el 29 de mayo de 2014, se aprobó por mayoría de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto al estudio de fondo.



dores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa,³³ el cual prevé lo siguiente:

"Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin."

"Artículo 7

"1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

³³ Publicado en el Diario oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990.



"2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

"3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

"4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan."

170. Ahora bien, de conformidad con el marco normativo y los precedentes antes expuestos, este Tribunal Pleno ha concluido reiteradamente que, en términos de lo dispuesto en los artículos 1, párrafo primero, y 2 de la Constitución General de la República³⁴ y 6 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas y afroamericanos tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente.³⁵

³⁴ Véase la jurisprudencia de título y subtítulo: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.". Registro digital: 2006224. [J]; Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 202, P.J. 20/2014 (10a.).

³⁵ Sustenta esta consideración lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los *Casos del Pueblo Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador* y de los *Doce clanes Saramaka vs. Surinam*; así como el amparo en revisión 631/2012, resuelto el ocho de mayo de dos mil trece por la Primera Sala, la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal, aprobada por unanimidad de 5 votos de los Ministros Zaldivar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Pardo Rebolledo.



171. Ello, en suma, porque la reforma al artículo 2o. constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, reconoció la composición pluricultural de la nación, estableció que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Además, estableció los criterios para determinar qué comunidades pueden considerarse indígenas y contempló que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.

172. Asimismo, se reconoció el derecho de las comunidades indígenas de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; destacándose que las Constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política, de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

173. Adicionalmente, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas y afroamericanos en todos los temas que les afecten se encuentra reconocido expresamente en el Convenio 169 de la OIT, al que se hizo referencia en el trabajo legislativo que dio origen a la reforma analizada del artículo 2o. constitucional. Incluso, dicho derecho puede válidamente desprenderse del propio texto del artículo 2o. constitucional a partir, precisamente, de los postulados que contiene en cuanto a que reconoce su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, a la igualdad y no discriminación.

174. Actualmente, el artículo 2o. constitucional dispone lo siguiente:

"Artículo 2o. La nación mexicana es única e indivisible.

"La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.





"La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

"Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

"El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los Jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.



"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

"...

"VII. Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

"Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

"...

"Las Constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

"B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y,





cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

"...

"C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social. ..."³⁶

175. Como se puede apreciar, el Texto Constitucional vigente guarda sincronía con la evolución normativa y jurisprudencial en favor de la protección de los derechos de interculturalidad de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de México y, en particular, de la necesidad de consultarlos en todo momento en que una medida legislativa o de autoridad sea susceptible de afectarles directamente.

176. Específicamente, en el primer párrafo del apartado B, se impone la obligación de la Federación, los Estados y los Municipios, de eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de las personas indígenas y afromexicanas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

177. Además, este derecho se puede extraer del principio de autodeterminación previsto en el artículo 2o., apartado A, fracciones I y II, de la Constitución, que faculta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

178. En efecto, en el artículo 2o. de la Constitución General se protege el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de auto-

³⁶ Marco constitucional vigente al día de hoy.



determinación y autogobierno. En este sentido, la autodeterminación es "*un conjunto de normas de derechos humanos que se predicán genéricamente de los pueblos, incluidos los pueblos indígenas, y que se basan en la idea de que todos los sectores de la humanidad tienen el mismo derecho a controlar su propio destino*".³⁷

179. Esta facultad de autogobierno o auto organización constituye la principal dimensión del principio de autodeterminación, y consiste en la idea de que los sistemas políticos deben funcionar de acuerdo con los deseos de las personas gobernadas.³⁸

180. Siguiendo este hilo conductor, el derecho a la consulta se encuentra íntimamente ligado con los derechos de participación política y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas y sus integrantes.

181. En este sentido, en el artículo 35 de la Constitución General³⁹ se reconoce el derecho de toda persona ciudadana de votar y ser votada en las elecciones populares, y de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. En consecuencia, la ciudadanía que integra los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas del país tiene derecho a participar en la toma de decisiones de relevancia pública y, sobre todo, en aquellas que sean susceptibles de afectarles directamente.

182. A partir de estos principios, en la Constitución General se encuentran inmersos otros derechos y características propias de la tutela de derechos con

³⁷ Anaya, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Trotta, 2005, p. 137.

³⁸ *Ibidem*, p. 224.

³⁹ **"Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

"I. Votar en las elecciones populares;

"II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

"III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país."



una perspectiva intercultural. Por ejemplo, tienen la facultad de elegir a sus autoridades conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, así como el ejercicio de sus formas propias de convivencia y organización social, económica, política y cultural, lo que incluye, por supuesto, el derecho a la consulta.

183. Al respecto, el Pleno –en los precedentes antes referidos– y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sostenido que las autoridades están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas antes de adoptar alguna acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.

184. De esta forma, los pueblos indígenas y afroamericanos tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, conforme a lo siguiente:

185. - **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

186. - **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas y afroamericanos debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

187. Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido⁴⁰ que las consultas a pueblos indígenas deben realizarse a través de procedimien-

⁴⁰ *Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador*. Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones), párrafos 201 y 202.



tos culturalmente adecuados, es decir, en conformidad con sus propias tradiciones y a través de sus instituciones representativas. Para ello debe analizarse el contexto cultural de las comunidades, empleando diversos mecanismos como lo pueden ser, por ejemplo, las visitas o estudios periciales en materia antropológica.

188. Para que una consulta indígena sea culturalmente adecuada, es necesario que se respete el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la no asimilación cultural, consistente en que se reconozca y respete la cultura, historia, idioma y modo de vida de las poblaciones indígenas como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y se garantice su preservación.⁴¹

189. Asimismo, se deben tomar las medidas necesarias para garantizar que los miembros de los pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles traductores si es necesario.

190. - **La consulta debe ser informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria.

191. - **La consulta debe ser de buena fe,** con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

⁴¹ Así lo ha sostenido el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU en su Recomendación General No. XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas, del 51o. periodo de sesiones, 1997, en su párrafo 4, inciso a).



192. Es importante enfatizar que, para poder hablar de una consulta indígena y afroamericana realmente válida, no basta con realizar foros no vinculantes que se desarrollen a partir de procedimientos que no sean culturalmente adecuados y que no tutelen los intereses de las comunidades indígenas y afroamericanas.

193. Debe señalarse, como también se ha destacado en precedentes, particularmente en las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas, así como 151/2017, que si bien la decisión del Órgano Reformador de la Constitución de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, lo cierto es que el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa, también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido verse sobre derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos.

194. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 81/2018,⁴² esta Alta Corte se pronunció sobre la necesidad de que en los procesos de consulta se establezcan metodologías, protocolos o planes de consulta que las permitan llevar a buen término, bajo los principios rectores característicos ya expuestos.

195. Al respecto, el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta. Si bien deben ser flexibles, lo cierto es que deben prever necesariamente algunas fases que –concatenadas– impliquen la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los

⁴² Acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta el 20 de abril de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), 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 VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.



principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, observando, como mínimo, las siguientes características y fases:

196. **I. Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

197. **II. Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

198. **III. Fase de deliberación interna.** En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

199. **IV. Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

200. **V. Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

201. Así, **las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.**

202. **B. Caso concreto.**

203. Una vez precisado lo anterior, se procede a analizar si en el procedimiento legislativo que dio lugar a la emisión del Decreto 0703, por el que se



expidió la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, se respetó el derecho a la consulta previa, para lo cual debe determinarse si: 1) las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y 2) si se realizó una consulta que cumpla con los parámetros ya referidos.

204. Al respecto, la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí tiene por objeto –de conformidad con su artículo 1– regular la preparación, el desarrollo y la vigilancia de los procesos electorales ordinarios y extraordinarios de la elección de gobernadores, diputados y Ayuntamientos de la entidad; el ejercicio de las obligaciones y los derechos políticos de las y los ciudadanos; la organización, funcionamiento, derechos y obligaciones de los partidos y de las agrupaciones políticas estatales; establecer las sanciones por infracciones a la normatividad electoral; y la integración y funcionamiento de los organismos administrativos electorales locales.

205. Asimismo, el partido político actor alega que, con motivo de lo dispuesto en los artículos 240 y 288, primer párrafo, el legislador estatal debió consultar a los pueblos originarios de San Luis Potosí. Dicha normatividad establece lo siguiente:

- En la integración de fórmulas de candidaturas a diputaciones, así como de planillas de mayoría relativa, y listas de representación proporcional para los Ayuntamientos, las candidatas y los candidatos independientes deberán atender a la inclusión de miembros de comunidades indígenas (artículo 240).

- En los Municipios donde la población sea mayoritariamente indígena, los partidos políticos y los candidatos independientes incluirán en las planillas para la renovación de Ayuntamientos, a miembros que pertenezcan a las comunidades indígenas de dichos Municipios, integrando, cuando menos, una fórmula de candidatas o candidatos propietarios y suplentes de dichas comunidades, ya sea en la planilla de mayoría relativa o en la lista de regidurías de representación proporcional (artículo 288).

- Para determinar la mayoría de población indígena, se sujetará al Padrón de Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, y de acuerdo con los



lineamientos que al efecto expida el Consejo General del organismo electoral (artículo 288).

206. De lo antes mencionado, se advierte que, efectivamente, el decreto impugnado contiene medidas que son **susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad** y, en consecuencia, existía la obligación de consultarles directamente, en forma previa a la emisión del decreto impugnado.

207. En efecto, se tratan de actos legislativos que inciden o pueden llegar a incidir directamente en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, pues establecen, entre otras cuestiones, que en la integración de las fórmulas de candidaturas para Ayuntamientos se deberá atender a la fórmula contemplada en la ley para la inclusión de integrantes de comunidades indígenas en los Ayuntamientos.

208. Asimismo, se pretende desarrollar una "*acción afirmativa*" en la que se prevé que en los Municipios donde hay una población mayoritariamente indígena, los partidos políticos y las candidaturas independientes incluirán en sus planillas, a personas que pertenezcan a las comunidades indígenas de dichos Municipios. Y para ese efecto, deberán integrar, cuando menos, una fórmula de candidatas o candidatos con personas indígenas de dichas comunidades ya sea en la planilla de mayoría relativa o en la lista de regidurías de representación proporcional.

209. De igual forma, se establece que para determinar en qué Municipios existe una población mayoritariamente indígena, se deberá atender a lo dispuesto en el Padrón de Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, y a los lineamientos que expida el Consejo General del organismo electoral.

210. Como puede advertirse, efectivamente, se trata de reglas que inciden o pueden llegar a incidir en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, por lo que existía la obligación de consultarles directamente, en forma previa a la emisión del decreto impugnado.

211. Al respecto, el Poder Ejecutivo únicamente manifestó en su informe que promulgó y publicó el Decreto 0703, relativo a la expedición de la Ley Elec-





toral del Estado de San Luis Potosí, sin que con ello vulnerara la independencia del Congreso Local en su procedimiento legislativo y respecto de la división de poderes.

212. Por su parte, el Poder Legislativo señaló en su informe que no se vulneró la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad federativa, aunado a que su contenido da certeza y respeta los principios de legalidad, máxima publicidad y objetividad electorales.

213. Asimismo, refirió que con la emisión de las normas se pretende reconocer y regular los derechos indígenas en los Municipios, los mecanismos de elección de sus representantes populares, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas, garantizando el principio de paridad de género, la representación legislativa en proporción al número de habitantes, así como las limitantes en el número de diputados por cada partido político.

214. En otro aspecto, informó que ante los constantes cambios que acontecen en el devenir de la vida política del país, en concordancia con las experiencias, opiniones y consultas, se llevaron a cabo foros, iniciativas, mesas de trabajo y opiniones con grupos parlamentarios y partidos políticos, agrupaciones políticas, la sociedad civil organizada y ciudadanos en general, para recopilar ideas en la construcción de un marco jurídico integral.

215. De esta manera, relata que se instauró la Comisión Especial para la Reforma Político-Electoral, que en conjunto con el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, el Tribunal Electoral del Estado y diversos entes públicos administrativos, deliberativos y jurisdiccionales, **llevaron a cabo cinco foros de consulta** en los meses de enero y febrero de dos mil veinte, en los que plasmaron los esfuerzos compartidos para generar nuevas dinámicas que dieran cauce al pluralismo político, con apego a condiciones de imparcialidad y transparencia, creando un proceso electoral efectivo que generara certidumbre, y diera cumplimiento con el artículo 41 de la Constitución General.

216. Así, refiere que en correspondencia a las dinámicas que generaron la participación activa de la sociedad, surgió la nueva Ley Electoral del Estado,



que tiene el objeto de cubrir las necesidades de contar con un proceso eficaz en la preparación y desarrollo de los procesos electorales, así como la regulación de los derechos, obligaciones y competencias de los actores en los procesos, y las sanciones que permitan erradicar acciones contrarias a los valores democráticos.

217. Finalmente, destaca que, en cuanto a las disposiciones aplicables a la comunidad indígena y de personas con discapacidad, un artículo transitorio –cuarto–⁴³ **construye al Consejo Estatal y de Participación Ciudadana para elaborar lineamientos con acciones afirmativas en favor de ellos, por la imposibilidad de llevarse a cabo las consultas correspondientes debido a la contingencia sanitaria provocada por la enfermedad denominada SARS-CoV2 (COVID-19).**

218. En relación con lo anterior, justifica que tal aspecto es acorde con la sentencia de treinta de mayo de dos mil dieciocho, emitida en el expediente SUP-REC-214/2018, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que decidió vincular al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, para que en el próximo proceso electoral realizara los estudios concernientes e implemente acciones afirmativas en materia indígena para el caso de registro de candidaturas a diputaciones locales, pudiendo apoyarse en buenas prácticas, como las emitidas en el ámbito federal.

219. De lo anterior, **se advierte que el Poder Ejecutivo no hace referencia a la realización de una consulta indígena**, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes. **Mientras que el Poder Legislativo expresamente confiesa que, dada la contingencia sanitaria generada por el**

⁴³ "Cuarto. EL Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, deberá elaborar lineamientos con acciones afirmativas en favor de los grupos y comunidades indígenas en la entidad, así como de las personas discapacitadas, ello derivado de la imposibilidad de llevarse a cabo las consultas correspondientes debido a la contingencia sanitaria provocada por la enfermedad denominada COVID-19, por lo que es necesario contar con tales disposiciones en favor de estos grupos."



virus SARS-CoV2 (COVID-19), se encontró imposibilitado para llevar a cabo las consultas a los pueblos y comunidades indígenas con motivo de la expedición de la Ley Electoral Local. Confesión que tiene efectos plenos, en términos del artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley reglamentaria de la materia, en términos de su artículo 1o.

220. Adicionalmente, este Alto Tribunal advierte de los anexos que acompañó el Poder Legislativo a su respectivo informe, que se llevaron a cabo los siguientes actos (relatados conforme a la fecha en que acontecieron):

- El veintisiete de diciembre de dos mil dieciocho, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, el Decreto Legislativo Número 021, por el que se creó la Comisión Especial para la Reforma Político-Electoral, y se establece su integración, objetivos, atribuciones, así como lo relativo a sus reuniones. Dentro de este decreto se definieron las atribuciones de este órgano, en lo que interesa, el artículo 4o., fracción III,⁴⁴ reguló que éste llevaría a cabo reuniones de trabajo, conferencias, consultas ciudadanas, foros y talleres, entre otros mecanismos, con el objeto de recabar propuestas y planteamientos que se habrían de considerar en las leyes que en materia político-electoral se expidan.⁴⁵

- Con motivo de la creación de la Comisión Especial, el Congreso Local expidió los lineamientos que habría de aplicar, los cuales se encuentran contenidos en el Decreto Legislativo 16, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el nueve de mayo de dos mil diecinueve.⁴⁶

⁴⁴ **Artículo 4o.** La Comisión Especial para la Reforma Político-Electoral del Estado de San Luis Potosí, tendrá las atribuciones siguientes:

"...

"III. Llevar a cabo reuniones de trabajo, conferencias, consultas ciudadanas, foros y talleres, entre otros mecanismos, siempre que lo estime necesarios para la consecución de sus fines, con el objeto de recabar propuestas y planteamientos, que se habrán de considerar en las leyes que en materia político-electoral se expidan; para lo cual bastará con la presencia de quien lo preside, y de uno o más diputados que lo integren."

⁴⁵ Fojas certificadas con los números 560 a 562 del anexo 1 del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

⁴⁶ Fojas certificadas con los números 563 a 565 del anexo 2 del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.



- En otro aspecto, en sesión ordinaria de veinte de junio de la anualidad de referencia,⁴⁷ la directiva turnó la iniciativa Número 2779, que adicionalmente dirigió a la Comisión de Asuntos Indígenas, presentada por Javier Antonio Castillo, quien se identifica como indígena náhuatl, y Adán Maldonado Sánchez, por la que consideraron reformar los artículos 3o., 297 y 412 de la Ley Electoral Estatal, además de los preceptos 3o., 30 y 32, de la Ley de Justicia Electoral del Estado de San Luis Potosí, con la finalidad que se garantice la representación de las personas indígenas en el Congreso Local y en los Ayuntamientos.⁴⁸

- Posteriormente, el doce de septiembre siguiente, el Congreso del Estado de San Luis Potosí, representado por la presidenta de la Mesa Directiva de la Legislatura, celebró con el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (CEEPAC), representado por su presidenta, y con el Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí, representado por su presidenta, el convenio específico para organizar los trabajos para la reforma a la legislación electoral del Estado.⁴⁹

- Independiente a la organización de los foros de consulta, el catorce de octubre del año anterior,⁵⁰ la directiva, en sesión ordinaria, turnó de manera adicional a la Comisión de Asuntos Indígenas, la iniciativa con el número 2967, presentada por el diputado Rubén Guajardo Barrera, por la que consideró reformar los artículos 244 y 297 de la Ley Electoral local, con el objeto de que se establezcan las normas que garanticen que en aquéllos Municipios y distritos con población mayoritariamente indígena –distritos donde la población indígena sea mayor del 60%–, sean elegidas personas que tengan esta calidad.⁵¹

⁴⁷ Fojas certificadas con los números 1871 a 1881 del anexo del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

⁴⁸ Fojas certificadas con los números 1884 a 1892 del anexo del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

⁴⁹ Fojas certificadas con los números 993 y 994 del anexo 6 del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

⁵⁰ Fojas certificadas con los números 1817 a 1831 del anexo del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

⁵¹ Fojas certificadas con los números 1832 a 1840 del anexo del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.



- De manera similar, en sesión ordinaria de veintiuno de noviembre siguiente,⁵² la directiva turnó la iniciativa identificada con el número 3371, presentada por el diputado Óscar Carlos Vera Fabregat, por la que planteó adicionar al artículo 293 de la Ley Electoral local, un párrafo cuarto, con el objetivo de establecer que, para el caso de los distritos electorales en que la mayoría de los Ayuntamientos que lo integren su población sea mayoritariamente indígena, en términos del Padrón de Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, los partidos políticos o en su caso los candidatos independientes tengan la obligación de postular candidatos a diputados de mayoría relativa que sean representantes de extracción indígena con la finalidad de que en el Congreso se garantice su participación.⁵³

- Retomando lo concerniente a los foros de consulta, mediante oficio PRESIDENCIA/LXII-II/234/2019, de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, se solicitó al secretario general de Gobierno del Estado publicar la convocatoria a la ciudadanía, partidos políticos, agrupaciones políticas electorales, académicas, líderes de opinión, expertos en el tema, para que presentaran propuestas para reformar la legislación en materia electoral del Estado.⁵⁴ Asimismo, dicha instrucción se giró a la coordinación de informática.⁵⁵

- Durante la preparación de estos foros, tuvo lugar la sesión ordinaria de trece de diciembre del año previo, en la que la directiva turnó con el número 3571, el oficio CEEPC/PRE/SE/1026/2019, signado por la presidenta y el secretario ejecutivo del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana,⁵⁶ por el que envió el primer avance de las observaciones a la legislación electoral con base en las experiencias del proceso electoral 2017-2018.⁵⁷

⁵² Fojas certificadas con los números 1688 a 1699 del anexo del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

⁵³ Fojas certificadas con los números 1714 a 1717 del anexo del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

⁵⁴ Reverso de la foja certificada 1146 a 1149 del anexo 6 del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

⁵⁵ Foja certificada con el número 1150 del anexo 6 del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

⁵⁶ Reverso de la foja certificada con el número 1139, así como la foja 1143 del anexo 6 del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

⁵⁷ Fojas certificadas con los números 566 a 682 del anexo 3 del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.



- Asimismo, el dieciséis de diciembre siguiente, el Congreso del Estado recibió el oficio CEEPC/PRE/SE/1062/2019, signado por la presidenta y el secretario ejecutivo del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, por el que señalaron que, con motivo de la resolución de treinta de mayo de dos mil dieciocho, dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-REC-214/2018, el Consejo Estatal Electoral inició los trabajos concernientes al estudio de la población indígena y pueblos originarios asentados en el Estado, con la finalidad de llevar a cabo acciones afirmativas para el próximo proceso electoral 2020-2021. Derivado de esta situación, se anexó a este oficio las preguntas que habrán de incluirse respecto a la participación del Consejo Estatal Electoral en la consulta indígena 2020.⁵⁸

- Retomando el tema de los foros de consulta, el Congreso del Estado, en coordinación con el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana y el Tribunal Electoral de San Luis Potosí, **llevaron seis foros de consulta** para la reforma a la Legislación Electoral de San Luis Potosí –el Poder Legislativo únicamente hace referencia a cinco–, que tuvieron verificativo en las fechas y sedes siguientes:

El cinco de enero de dos mil veinte en Soledad de Graciano Sánchez;⁵⁹

B. El diez de enero de dos mil veinte en Matehuala;⁶⁰

C. El diecisiete de enero de dos mil veinte en Rioverde;⁶¹

D. El veinticuatro de enero de dos mil veinte en Tamazunchale;⁶²

⁵⁸ Fojas certificadas con los números 1144 y 1145 del anexo 6 del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

⁵⁹ Fojas certificadas con los números 1041 a 1044 y 1090 a 1092 del anexo 6 del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

⁶⁰ Fojas certificadas con los números 995 a 1002 y 1122 a 1125 del anexo 6 del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

⁶¹ Fojas certificadas con los números 1003 a 1014 y 1115 a 1121 del anexo 6 del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

⁶² Fojas certificadas con los números 1107 a 1114 del anexo 6 del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.



E. El treinta y uno de enero de dos mil veinte en Ciudad Valles;⁶³ y

F. El siete de febrero de dos mil veinte en San Luis Potosí.⁶⁴

- Estos foros se realizaron con una metodología similar, pues al dar comienzo, se hizo la presentación de los diputados participantes, los consejeros electorales, Magistrados y el fiscal especializado en Materia de Delitos Electorales. De forma posterior, se realizó el mensaje de bienvenida y se informó que el siete de febrero siguiente era la fecha máxima para la presentación de propuestas a través de los portales de Internet.

- Seguidamente, se comenzó formalmente el evento, por lo que se dio la palabra a los asistentes, con el fin de que se recabaran las propuestas presentadas por la ciudadanía, o bien, se formularan preguntas relacionadas con la reforma político-electoral y se diera respuesta a estas interrogantes. Por último, en las conclusiones se enumeraron el número de propuestas recabadas, las participaciones efectuadas y las mociones realizadas.

- Concluidos los foros, en sesión ordinaria de trece de febrero siguiente,⁶⁵ la directiva turnó la iniciativa identificada con el número 3921, presentada por el diputado Óscar Carlos Vera Fabregat, en la que planteó la reforma del artículo 244, y adicionar al artículo 299, los párrafos segundo y tercero, de la Ley Electoral Estatal, con el objetivo de que en los distritos electorales en donde la totalidad de los Municipios que lo integran cuenten con una población mayoritariamente indígena, los partidos políticos y los candidatos independientes deberán postular como candidatos propietarios y suplentes a miembros que pertenezcan a las comunidades indígenas de dicho distrito.⁶⁶

⁶³ Fojas certificadas con los números 1093 a 1100 del anexo 6 del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

⁶⁴ Fojas certificadas con los números 1045 a 1051 y 1101 a 1106 del anexo 6 del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

⁶⁵ Fojas certificadas con los números 1575 a 1588 del anexo del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

⁶⁶ Fojas certificadas con los números 1613 a 1617 del anexo del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.



- El tres de marzo del año en curso, fue recibido un documento firmado por diversos representantes de comunidades indígenas del Estado de San Luis Potosí, en el que formularon propuestas para la reforma electoral, relacionadas con la participación de ciudadanos potosinos, partidos políticos y candidatos, autoridades y proceso electoral.⁶⁷

- El dos de abril de dos mil veinte, se presentó ante la Oficialía Mayor del Congreso del Estado un oficio fechado el treinta de marzo anterior, signado por la presidenta de la Comisión Especial para la Reforma Político-Electoral, por el que remitió al presidente de la Junta de Coordinación Política y a la Presidenta de la Comisión de Puntos Constitucionales la propuesta 2020 de reforma político-electoral.⁶⁸

- Dentro de este documento, en su apartado I, tema II "*Participación de los ciudadanos potosinos*", se advierte que obran las propuestas recabadas durante los foros celebrados en San Luis Potosí, Ciudad Valles, Matehuala, Tamazunchale y Soledad de Graciano Sánchez –con excepción de Rioverde–. Estas propuestas fueron referentes a: la reducción de número de respaldo ciudadano del 2% al 1%; la posibilidad de que se permita el registro de todos los candidatos que obtengan el número de respaldo de ciudadanos exigidos por la ley; establecer mecanismos de presupuestos participativos y creación de distritos indígenas.⁶⁹

- En otro aspecto, por lo que refiere al tema de la consulta indígena, el nueve de junio del año en curso, la presidenta de la Comisión de Asuntos Indígenas, **informó a la presidenta de la Comisión de Puntos Constitucionales que continuaba planificada la realización de la consulta indígena, la cual estaba programada para realizarse del diecinueve de marzo al veintitrés de abril; sin embargo, con motivo de la situación de emergencia sanitaria que empezó a vivir el país, se emitió un decreto que inició el veintitrés de marzo, el cual**

⁶⁷ Fojas certificadas con los números 1085 a 1088 del anexo 6 del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

⁶⁸ Fojas certificadas con los números 1345 y siguientes del anexo del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

⁶⁹ Foja certificada con el número 1444 del anexo del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.



concluyó el treinta y uno de mayo, por lo que se tuvo que posponer la consulta indígena. Adicionalmente, expresó que, a pesar de que terminó el periodo de sana distancia y comenzó a operar el llamado "*semáforo de reactivación de actividades sociales, económicas y educativas*", **no era posible volver a considerar la programación de la consulta indígena hasta que el semáforo se encuentre en verde.**⁷⁰

- Luego, en sesión ordinaria de doce de junio de dos mil veinte, la directiva turnó, con el número 4411, el oficio CEEPC/PRE/SE/021172020, suscrito por la presidenta del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, en el que envía el segundo y último documento de las observaciones a la legislación electoral con base en las experiencias del proceso electoral 2017-2018.⁷¹

- Mediante sesión de videoconferencia de veinticuatro de junio siguiente, la Comisión de Puntos Constitucionales decidió someter a la Asamblea Legislativa el dictamen de las iniciativas y propuestas que plantean reformas a la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.⁷² En concreto, en su consideración décima primera, relativa a las iniciativas identificadas con los turnos 2279, 2967 y 3371, que plantean reformas relativas a las comunidades y pueblos indígenas, expresó que estas deberían ser motivo de consulta indígena; sin embargo, dada la imposibilidad de llevarla a cabo, resolvió dejar pendiente su dictaminación, en cuanto que no se trataba de acciones afirmativas. Agregó que debía establecerse una disposición transitoria que estableciera la obligación para que el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana elabore lineamientos con acciones afirmativas en favor de los grupos y comunidades indígenas de la entidad, así como de las personas discapacitadas, ante la imposibilidad de llevarse a cabo las consultas correspondientes debido a la contingencia sanitaria pro-

⁷⁰ Reverso de la foja certificada número 4 adjunto al informe del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.

⁷⁰ Reverso de la foja certificada con el número 424 del anexo del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

⁷¹ Fojas certificadas con los números 789 a 813 del anexo 5 del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

⁷² Foja certificada con el número 371 a 559 del anexo del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.



vocada por la enfermedad denominada SARS-CoV-2 (COVID-19), pues era necesario contar con tales disposiciones en favor de estos grupos.⁷³

- Posteriormente, en sesión ordinaria número 72 de treinta de junio de dos mil veinte, el Congreso Local aprobó, por mayoría en lo general y en lo particular, el decreto por el que se expide la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.⁷⁴

- En esta fecha, también se remitió al gobernador constitucional del Estado la minuta de decreto, por la que se expidió la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.⁷⁵

221. Una vez expuestos los antecedentes que dieron lugar a la expedición de la Ley Electoral Local, es importante destacar que si bien la presidenta y el secretario ejecutivo del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, a través del oficio CEEPC/PRE/SE/1062/2019, informaron que el Consejo Estatal Electoral dio inicio a los trabajos concernientes al estudio de la población indígena y pueblos originarios asentados en el Estado, con la finalidad de llevar a cabo acciones afirmativas para el próximo proceso electoral 2020-2021, éstos no pudieron realizarse con motivo de la contingencia sanitaria provocada por la enfermedad denominada SARS-CoV-2 (COVID-19).

222. Expuesto lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que **no se llevó a cabo una consulta indígena válida, conforme a los elementos de la consulta previa y las características mínimas que deben de observar estos procesos.**

223. El hecho de que la consulta sea previa implica que se realice durante la primera etapa del procedimiento legislativo como una garantía de protección del principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y

⁷³ En concreto, las fojas certificadas con los números 424 y 425 del anexo del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

⁷⁴ Fojas certificadas con los números 120 a 124 del anexo del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

⁷⁵ Foja certificada con el número 1 del anexo del informe rendido por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.





afromexicanas, pues les permite participar en la toma de decisiones que puedan afectar los intereses de la comunidad, evitando con ello, una vulneración de su derecho a la no asimilación cultural.

224. Los procesos de consulta exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, en forma previa y durante la consulta. Debe buscarse que, en todo momento, tengan conocimiento de los posibles riesgos, efectos o consecuencias, a fin de que estén en aptitud de aportar su visión.

225. En este orden de ideas, como se ha sostenido a lo largo de esta sentencia, el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas tiene asidero en el artículo 2o., apartado B, de la Constitución Federal, específicamente al señalar que, para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los Municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de las personas indígenas y afromexicanas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos.

226. Además, este derecho se puede extraer del principio de autodeterminación previsto en el artículo 2o., apartado A, fracciones I y II, de la Constitución, que faculta a los pueblos y comunidades indígenas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, y en el apartado C, que reconoce estos derechos, también, para los pueblos y comunidades afromexicanas.

227. En efecto, en el artículo 2o. de la Constitución Federal se protege el principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades, que es "*un conjunto de normas de derechos humanos que se predicán genéricamente de los pueblos, incluidos los pueblos indígenas, y que se basan en la idea de que todos los sectores de la humanidad tienen el mismo derecho a controlar su propio destino*".⁷⁶

⁷⁶ Anaya, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Op cit., página 137.



228. Este principio de autodeterminación implica, también, la facultad de autogobierno o auto organización que consiste en la idea de que los sistemas políticos deben funcionar de acuerdo con los deseos de las personas gobernadas.⁷⁷

229. Por tanto, para poder hablar de una verdadera protección del principio de autodeterminación, es necesario que las normas e instituciones que puedan afectar los derechos de personas o colectivos indígenas, no sean producto de una imposición, sino resultado de procedimientos que respeten sus preferencias dentro de una serie de opciones razonables.⁷⁸

230. El derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas protege su autodeterminación a través de la participación activa de los integrantes de los pueblos originarios en la toma de decisiones de relevancia pública.

231. Además, la importancia de este derecho radica en aceptar las diferencias culturales y escuchar –conforme a las propias tradiciones, usos y costumbres– a las personas que integran una comunidad.

232. Por tanto, el legislador local estaba obligado a realizar una consulta previa en materia indígena, pues, al no hacerlo, se soslaya la autodeterminación de los pueblos y comunidades, y se les veda la oportunidad de opinar sobre un tema que es susceptible de impactar en su cosmovisión, lo que implica una forma de asimilación cultural.

233. Conforme al artículo 2o., apartado A, último párrafo, de la Constitución General, la necesidad de implementar una consulta indígena tiene una doble justificación: por una parte, es necesaria para impedir que se genere una medida o una carga que pueda perjudicarles; pero por la otra, permite escuchar las voces de un colectivo históricamente discriminado y enriquecer el diálogo con propuestas que, posiblemente, el cuerpo legislativo no habría advertido en forma unilateral.

⁷⁷ *Ibidem*, página 224.

⁷⁸ *Ibid.*, página 241.





234. Por ello, basta que en este caso se advierta que el decreto impugnado contiene normas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta específica para la emisión de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.

235. No pasa desapercibido para esta potestad jurisdiccional los foros de consulta pública organizados por la autoridad legislativa local a efecto de convocar a la ciudadanía, partidos políticos, agrupaciones políticas electorales, académicas, líderes de opinión y expertos en el tema, para que presentaran propuestas para reformar la legislación electoral del Estado.

236. Sin embargo, es claro que dichos esfuerzos no pueden ser considerados como una consulta previa, culturalmente adecuada, a través de los representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, bajo los requisitos previstos en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución General, 5o. de la Constitución del Estado de Hidalgo, así como 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

237. Sin que la autoridad legislativa estatal lo haya alegado, no está demás señalar que dichos foros no cumplen con los estándares y los requisitos expuestos a lo largo de esta sentencia como para considerar una adecuada consulta previa, pues únicamente representó una convocatoria a la población en general, con el fin de recabar las propuestas que la ciudadanía quisiera presentar, o bien, responder a las preguntas que quisieran formular.

238. Para reconocer que la consulta indígena fue culturalmente adecuada, ésta debe realizarse desde una perspectiva intercultural y protegiendo el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la no asimilación cultural; y ello sólo se logra a través de un ejercicio dialógico en el que los órganos del Estado realicen la consulta *in situ* respetando –y adoptando, incluso– los mismos métodos, usos y costumbres que se emplean en cada comunidad para la toma de decisiones.

239. En este orden de ideas, se concluye que **el Poder Legislativo local no realizó una consulta indígena realmente válida**, pues únicamente llevó a cabo



una serie de foros generales y no vinculantes a partir de un procedimiento que no fue culturalmente adecuado y que no tuteló los intereses de las comunidades indígenas.

240. Por otra parte, constituye un hecho notorio para esta potestad jurisdiccional que el once de marzo de dos mil veinte, la Organización Mundial de la Salud declaró a la pandemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), como una emergencia de salud pública de interés internacional.

241. Igual hecho notorio es que el Consejo de Salubridad General, en sesión extraordinaria celebrada el diecinueve de marzo de dos mil veinte, acordó reconocer la epidemia en México como una enfermedad grave de atención prioritaria y el veinticuatro de marzo posterior, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el **"Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)"**.

242. El objeto de dicho acuerdo fue establecer las medidas preventivas que se debían implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) y resultaban obligatorias, entre otras, para las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno.⁷⁹

⁷⁹ **Artículo primero.** El presente acuerdo tiene por objeto establecer las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

"Para los integrantes del Sistema Nacional de Salud será obligatorio el cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo. ...

"Las autoridades civiles, militares y los particulares, así como las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno, estarán obligadas a la instrumentación de las medidas preventivas contra la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), a que se refiere el primer párrafo de este artículo.

"Para efectos de este acuerdo se entenderá por medidas preventivas, aquellas intervenciones comunitarias definidas en la 'Jornada Nacional de Sana Distancia', que tienen como objetivo el distanciamiento social para la mitigación de la transmisión poblacional de virus SARS-CoV2 (COVID-19), disminuyendo así el número de contagios de persona a persona y, por ende, el de propagación de la enfermedad, con especial énfasis en grupos vulnerables, permitiendo además que la carga de enfermedad esperada no se concentre en unidades de tiempo reducidas, con el subsecuente beneficio de garantizar el acceso a la atención médica hospitalaria para los casos graves."



243. En síntesis, las medidas tuvieron como objetivo el distanciamiento social para la mitigación de la transmisión poblacional del virus, disminuyendo así el número de contagios de persona a persona y, por ende, el de propagación de la enfermedad, con especial énfasis en grupos vulnerables.⁸⁰

⁸⁰ **"Artículo segundo.** Las medidas preventivas que los sectores público, privado y social deberán "poner en práctica son las siguientes:

"a) Evitar la asistencia a centros de trabajo, espacios públicos y otros lugares concurridos, a los adultos mayores de 65 años o más y grupos de personas con riesgo a desarrollar enfermedad grave y/o morir a causa de ella, quienes en todo momento, en su caso, y a manera de permiso con goce de sueldo, gozarán de su salario y demás prestaciones establecidas en la normatividad vigente indicada en el inciso c) del presente artículo. Estos grupos incluyen mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, menores de 5 años, personas con discapacidad, personas con enfermedades crónicas no transmisibles (personas con hipertensión arterial, pulmonar, insuficiencia renal, lupus, cáncer, *diabetes mellitus*, obesidad, insuficiencia hepática o metabólica, enfermedad cardíaca), o con algún padecimiento o tratamiento farmacológico que les genere supresión del sistema inmunológico;

"b) Suspender temporalmente las actividades escolares en todos los niveles, hasta el 17 de abril del 2020, conforme a lo establecido por la Secretaría de Educación Pública;

"c) Suspender temporalmente las actividades de los sectores público, social y privado que involucren la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas a partir de la entrada en vigor de este acuerdo y hasta el 19 de abril del 2020.

"Las dependencias y entidades de la administración pública federal y las organizaciones de los sectores social y privado, deberán instrumentar planes que garanticen la continuidad de operaciones para el cumplimiento de sus funciones esenciales relacionadas con la mitigación y control de los riesgos para salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) y garantizar los derechos humanos de las personas trabajadoras, en particular los señalados en el inciso a) del presente artículo, y de los usuarios de sus servicios. En el sector público, los titulares de la Áreas de Administración y Finanzas u homólogos o bien las autoridades competentes en la institución de que se trate, determinarán las funciones esenciales a cargo de cada institución, cuya continuidad deberá garantizarse conforme al párrafo anterior.

"En el sector privado continuarán laborando las empresas, negocios, establecimientos mercantiles y todos aquéllos que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia, de manera enunciativa, hospitales, clínicas, farmacias, laboratorios, servicios médicos, financieros, telecomunicaciones, y medios de información, servicios hoteleros y de restaurantes, gasolineras, mercados, supermercados, misceláneas, servicios de transportes y distribución de gas, siempre y cuando no correspondan a espacios cerrados con aglomeraciones.

"Las relaciones laborales se mantendrán y aplicarán conforme a los contratos individuales, colectivos, contratos ley o condiciones generales de trabajo que correspondan, durante el plazo al que se refiere el presente acuerdo y al amparo de la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.

"Todo lo anterior, con estricto respeto a los derechos laborales de las y los trabajadores, en los sectores público, social y privado;

"d) Suspender temporalmente y hasta nuevo aviso de la autoridad sanitaria, los eventos masivos y las reuniones y congregaciones de más de 100 personas;



244. Así, al menos desde el diecinueve de marzo de dos mil veinte, nuestro país atraviesa oficialmente por una pandemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), frente a la cual todas las autoridades estatales se encuentran obligadas a cumplir con una serie de medidas adoptadas para garantizar el derecho a la vida, la salud y la integridad de las personas, en particular, de aquellas en mayores condiciones de vulnerabilidad.

245. En relación con esta condición, los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas han sido un grupo estructural y sistemáticamente vulnerado en el goce y ejercicio de sus derechos humanos; por ello, la implementación de las medidas antes descritas exige un enfoque diferencial y respetuoso de la diversidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos.

246. Las medidas de la emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones, sin implementar un procedimiento de consulta en forma previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales y de buena fe.

247. Al respecto, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos formuló la recomendación número 1/2020, de diez de abril de dos mil veinte, en la que indica a los Estados miembros:

"57. Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento

"e) Cumplir las medidas básicas de higiene consistentes en lavado frecuente de manos, estornudar o toser cubriendo boca y nariz con un pañuelo desechable o con el antebrazo; saludar aplicando las recomendaciones de sana distancia (evitar saludar de beso, de mano o abrazo) y recuperación efectiva para las personas que presenten síntomas de SARS-CoV2 (COVID-19) (evitar contacto con otras personas, desplazamientos en espacios públicos y mantener la sana distancia, durante los 15 días posteriores al inicio de los síntomas); y,

"f) Las demás que en su momento se determinen necesarias por la Secretaría de Salud, mismas que se harán del conocimiento de la población en general, a través del titular de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud."



social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia."

248. Como puede advertirse, a efecto de no vulnerar el derecho a una consulta culturalmente adecuada y proteger la vida, la salud y la integridad de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos es recomendable abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o continuar con éstas, en los casos en que debía darse participación activa a este sector históricamente discriminado.

249. Al respecto, este Alto Tribunal observa que, al menos desde el diecinueve de marzo de dos mil veinte, el Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí **debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas de la entidad**, si no implementó un procedimiento de consulta previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales y de buena fe, en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de la población indígena y afroamericana de esa entidad federativa.

250. Por tanto, si del análisis del procedimiento legislativo que dio origen al decreto impugnado se advierte que, como fue planteado por los accionantes y externado por el Legislativo de la entidad federativa, **no se llevó a cabo consulta alguna a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas previo a la emisión del decreto impugnado**, este Tribunal Pleno estima que se vulneraron en forma directa los artículos 2o. de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT y, en consecuencia, se **declara su invalidez total** ya que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento. Aunado a que, de aceptar lo contrario, se estaría convirtiendo a la consulta indígena en una convalidación posterior a una ley publicada.

251. En vista de lo anterior, al declarar la invalidez total del Decreto 0703, por el que se expidió la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, es innecesario estudiar el resto de los temas anunciados en el considerando anterior, pues los efectos de **invalidez total del decreto llevan implícita la invalidez de toda la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí**.



252. OCTAVO.—**Efectos.** Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,⁸¹ las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos fijando con precisión las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

253. En este sentido, atendiendo a las amplias facultades con que cuenta este Alto Tribunal para fijar los efectos de la inconstitucionalidad de normas, es necesario precisar que de acuerdo con lo resuelto en el tema 1, "*Mecanismos de participación política de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de San Luis Potosí y falta de regulación para adoptar sistemas normativos internos. Falta de consulta previa*", analizado en el considerando anterior, **se decretó la invalidez total del Decreto Número 0703, por el que se expidió la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí**, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el treinta de junio de dos mil veinte, debido a que para la emisión del referido decreto no se consultó a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas previamente.

254. De esta manera, atendiendo a que el proceso electoral ordinario en el Estado de San Luis Potosí comenzaría el treinta de septiembre de dos mil veinte, y tomando en cuenta la relevancia que tiene la celebración de los comicios, así como el principio de certeza que debe regir en todos los procesos electorales, dado que la **Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí ha sido invalidada**

⁸¹ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"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."

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

"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 su totalidad, se determina la *reviviscencia* de la Ley Electoral Local que se encontraba vigente antes de la emisión del Decreto 0703 –ahora inválido–.⁸²

255. Aclarándose que, conforme a lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal,⁸³ la legislación anterior que cobrará de nuevo vigor no puede ser reformada durante el proceso electoral, salvo que se trate de modificaciones no fundamentales.

256. Por tanto, ante la reviviscencia decretada, el **proceso electoral ordinario 2020-2021 en el Estado de San Luis Potosí** deberá regirse por la Ley Electoral que fue publicada en el Periódico Oficial del Estado, mediante el Decreto Legislativo Número 613, el treinta de junio de dos mil catorce.

257. Lo anterior, en el entendido de que las autoridades competentes deberán aplicar la Ley Electoral publicada el treinta de junio de dos mil catorce en

⁸² Es aplicable la jurisprudencia de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADA INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL. Si el Máximo Tribunal del país declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de restablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda', lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público.". Registro digital: 170878. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 778, P./J. 86/2007.

⁸³ "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 leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales."



todo lo que no se oponga a la Constitución General y a las leyes generales correspondientes que rigen en el ámbito electoral para toda la República.

258. De este modo, esta declaratoria de inconstitucionalidad **surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive**s de la presente sentencia al Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.

259. Ahora bien, el Congreso del Estado de San Luis Potosí deberá enmendar el vicio de constitucionalidad aquí advertido, por lo que deberá emitir la legislación correspondiente respetando los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de la entidad federativa.

260. Para cumplir con este mandato, el Congreso Local deberá llevar a cabo una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de San Luis Potosí, en la que deberá respetar los principios y estándares expuestos por esta Suprema Corte en esta sentencia, lo cual implica –por supuesto– que de manera previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, se someta a consulta todas aquellas normas que son susceptibles de afectar directamente a estos pueblos originarios, tanto las que dieron origen a la declaración de invalidez ahora decretada, como todas aquellas que puedan afectarles directamente y se pretendan incluir en el decreto que, en cumplimiento a esta sentencia, se emita.

261. Lo anterior, en la inteligencia de **que la consulta respectiva y la legislación correspondiente deberán realizarse y emitirse, a más tardar, dentro del año siguiente a la conclusión del proceso electoral ordinario 2020-2021 en el Estado de San Luis Potosí**, cuya jornada electoral habrá de celebrarse el domingo seis de junio de dos mil veintiuno, en términos del artículo 14⁸⁴ de la Ley Electoral de la entidad.

⁸⁴ "Artículo 14. Las elecciones ordinarias se verificarán el primer domingo de junio de cada seis años para la gubernatura; y el mismo día de cada tres años para diputaciones y Ayuntamientos del año correspondiente, según se trate."



262. Proceso que, conforme a los artículos 274, párrafo primero,⁸⁵ y 276, párrafo primero,⁸⁶ del citado ordenamiento, comienza mediante una sesión pública de instalación convocada por el presidente del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, el treinta de septiembre del año anterior al de la elección, y concluye con la declaratoria de validez de las elecciones de la gubernatura del Estado, de diputaciones por ambos principios, y de Ayuntamientos y la publicación correspondiente en el Periódico Oficial de la entidad.

263. Lo anterior, en el entendido de que el Congreso Local deberá llevar a cabo la consulta a los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, como lo mandata la Constitución y el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, y hecho lo anterior, debe legislar lo correspondiente con los ajustes que se estimen pertinentes. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la Legislatura Local pueda expedir un nuevo decreto en la que, efectivamente, se haya realizado una consulta de conformidad con los estándares señalados a lo largo de esta sentencia.

264. De este modo, el legislador local deberá actuar para subsanar el vicio de constitucionalidad decretado, para lo cual deberá seguir lo ordenado en la Constitución General, en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, así como los estándares adoptados por esta Suprema Corte en esta sentencia y en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 81/2018,⁸⁷ en la que este

⁸⁵ "**Artículo 274.** El Consejo General dará inicio al proceso electoral, mediante una sesión pública de instalación convocada por la o el presidente del mismo, el treinta de septiembre del año anterior al de la elección, a fin de iniciar la preparación de la elección que corresponda, en la que se procederá a: ..."

⁸⁶ "**Artículo 276.** El proceso de las elecciones ordinarias a la gubernatura, diputaciones, y Ayuntamientos, comienza a partir de la sesión del Consejo General celebrada a más tardar el treinta de septiembre del año anterior al de la elección; y culmina con la declaración de validez formal pronunciada por el Consejo General, conforme a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 31 de la Constitución del Estado, y el artículo 49, fracción II, inciso I), de esta Ley. Sus fases serán: ..."

⁸⁷ Acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta el 20 de abril de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), 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 VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.



Alto Tribunal se pronunció sobre la necesidad de que, en los procesos de consulta, se establezcan metodologías, protocolos o planes de consulta que las permitan llevar a buen término, bajo los principios rectores característicos ya expuestos.

265. Al respecto, en ese precedente el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta. Si bien deben ser flexibles, lo cierto es que deben prever necesariamente algunas fases que –concatenadas– impliquen la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, observando, como mínimo, las siguientes características y fases:

266. **I. Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos, lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades.

267. **II. Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega, por parte de las autoridades, de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

268. **III. Fase de deliberación interna.** En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

269. **IV. Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas con la finalidad de generar acuerdos.

270. **V. Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

271. Por lo expuesto y fundado, se:



RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 55, fracciones IV y V, 56, 285, 312, párrafo primero, fracción IV, 316, fracción I, 317, párrafo primero, 387, 400, 410, párrafo primero, 411, fracciones I y II, 434, fracción VI, y 444, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0703, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de junio de dos mil veinte, en términos del considerando cuarto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez del Decreto 0703 por el que se expide la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de junio de dos mil veinte, en atención al considerando séptimo de esta determinación.

CUARTO.—La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de San Luis Potosí, dando lugar a la reviviscencia de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto Legislativo Número 613, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de junio de dos mil catorce, en la inteligencia de que la consulta respectiva y la legislación correspondiente deberán realizarse y emitirse, a más tardar, dentro del año siguiente a la conclusión del proceso electoral en el Estado, cuya jornada electoral habrá de celebrarse el domingo seis de junio de dos mil veintiuno, tal como se precisa en el considerando octavo de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "*Plan de San Luis*", así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en 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 resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia (declarar infundadas las causas de improcedencias hechas valer por el Poder Ejecutivo) y a la precisión de los temas abordados en esta resolución.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo a las autoridades adicionales a la emisora y promulgadora. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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 cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de los artículos 55, fracciones IV y V, 56, 285, 312, párrafo primero, fracción IV, 316, fracción I, 317, párrafo primero, 387, 400, 410, párrafo primero, 411, fracciones I y II, 434, fracción VI, y 444, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0703, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de junio de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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 séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, en su inciso a), denominado:



"Cuestión previa: determinación sobre la necesidad de realizar una consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas", consistente en declarar la invalidez del Decreto 0703, por el que se expide la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de junio de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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, consistente en: 1) determinar la reviviscencia de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto Legislativo Número 613, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de junio de dos mil catorce, 2) determinar que la consulta respectiva y la legislación correspondiente deberán realizarse y emitirse, a más tardar, dentro del año siguiente a la conclusión del proceso electoral estatal ordinario 2020-2021, cuya jornada electoral habrá de celebrarse el domingo seis de junio de dos mil veintiuno y 3) 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 San Luis Potosí.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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 Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA Y LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

II. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. CONTEXTO NORMATIVO QUE LO RIGE (DECRETO NO. 85, MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBA LA REFORMA AL ARTÍCULO 15 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA; ASIMISMO SE APRUEBA LA REFORMA A LOS ARTÍCULOS 22, 27, 46, 136, 144, 145, Y 190 Y LA ADICIÓN DEL ARTÍCULO 27 BIS, TODOS DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE JULIO DE DOS MIL VEINTE).

III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. ASPECTOS RELEVANTES DEL QUE DIO LUGAR AL DECRETO IMPUGNADO (DECRETO NO. 85, MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBA LA REFORMA AL ARTÍCULO 15 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA; ASIMISMO SE APRUEBA LA REFORMA A LOS ARTÍCULOS 22, 27, 46, 136, 144, 145, Y 190 Y LA ADICIÓN DEL ARTÍCULO 27 BIS, TODOS DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE JULIO DE DOS MIL VEINTE).

IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. AUSENCIA DE POTENCIAL INVALIDANTE DE SUPERAR LAS RESERVAS PRESENTADAS POR ALGUNOS DIPUTADOS MEDIANTE UNA VOTACIÓN CALIFICADA Y PÚBLICA (DECRETO NO. 85, MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBA LA REFORMA AL ARTÍCULO 15 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA; ASIMISMO SE APRUEBA LA REFORMA A LOS ARTÍCULOS 22, 27, 46, 136, 144, 145, Y 190 Y LA ADICIÓN DEL ARTÍCULO 27 BIS, TODOS DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE JULIO DE DOS MIL VEINTE).



V. PARIDAD ENTRE GÉNEROS. ES COMPETENCIA Y OBLIGACIÓN DE LOS CONGRESOS ESTATALES GARANTIZAR ESTE PRINCIPIO EN LA POSTULACIÓN Y REGISTRO DE CANDIDATOS PARA LEGISLADORES LOCALES E INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS TANTO EN ELECCIONES ORDINARIAS COMO EXTRAORDINARIAS, EN TÉRMINOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, SIN CONSTREÑIRLAS AL DISEÑO FEDERAL, SIEMPRE QUE SE OBSERVEN LOS FINES PREVISTOS EN LAS CITADAS NORMAS (ARTÍCULO 27 BIS DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

VI. COALICIONES. ASIGNACIÓN DE LA PRIMERA DIPUTACIÓN PARA CADA PARTIDO POLÍTICO QUE LA INTEGRO, ELEGIDA POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, MEDIANTE EL CONVENIO (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN EL CASO DE COALICIONES, LA PRIMERA ASIGNACIÓN A CADA PARTIDO POLÍTICO DEBERÁ DETERMINARSE, ADEMÁS, CON BASE EN EL CONVENIO DE COALICIÓN REGISTRADO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA).

VII. SISTEMA ELECTORAL MIXTO DE MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS OBLIGA A LOS ESTADOS A INTEGRAR SUS LEGISLATURAS CON DIPUTADOS ELECTOS POR AMBOS PRINCIPIOS, AUNQUE NO A REGLAMENTAR DE UNA FORMA ESPECÍFICA DICHS PRINCIPIOS, SIEMPRE QUE ATIENDAN RAZONABLEMENTE A LOS PARÁMETROS DEL SISTEMA INTEGRAL PREVISTO Y A SU FINALIDAD (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LAS ASIGNACIONES CORRESPONDERÁN SÓLO A LAS CANDIDATURAS QUE TENGAN MAYOR PORCENTAJE DE VOTACIÓN VÁLIDA EN EL DISTRITO Y QUE NO HAYAN OBTENIDO CONSTANCIA DE MAYORÍA", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 236/2020 Y SUS ACUMULADAS 237/2020 Y 272/2020. PARTIDO DE BAJA CALIFORNIA Y PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. 12 DE NOVIEMBRE DE



**2020. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRAN-
CÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR
CRUZ CAMACHO.**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **doce de noviembre de dos mil veinte** por el que se emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelven las presentes acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Partido de Baja California (236/2020) y Partido Acción Nacional (237/2020 y 272/2020), en contra del "Decreto Número 85 mediante el cual se aprueba la reforma al artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; asimismo aprueba la reforma a los artículos 22, 27, 46, 136, 144, 145 y 190 y la adición del artículo 27 Bis, todos de la Ley Electoral del Estado de Baja California", publicado en el Periódico Oficial de la entidad de veinticuatro de julio de dos mil veinte.

I. Trámite

1. Presentación de los escritos, autoridades (emisoras y promulgadoras) y normas impugnadas. Las presentes acciones de inconstitucionalidad se presentaron, vía electrónica, ante este Alto Tribunal, de la siguiente manera:

Fecha de presentación:	Promovente y acción
Veinte de agosto de dos mil veinte.	Partido de Baja California , por conducto de Mario Conrad Favela Díaz, quien se ostentó como presidente del partido referido. Acción de inconstitucionalidad 236/2020
Veintidós de agosto de dos mil veinte.	Partido Acción Nacional , por conducto de Marko Antonio Cortés Mendoza, quien se ostentó como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido referido. Acción de inconstitucionalidad 237/2020



<p>Dos de octubre de dos mil veinte.</p>	<p>Partido Acción Nacional, por conducto de Mario Antonio Cortés Mendoza, quien se ostentó como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido referido.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 272/2020</p>
--	---

2. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan.** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California.

3. **Normas generales cuya invalidez se combate.** En el apartado de normas generales impugnadas de las acciones de inconstitucionalidad se señaló lo siguiente:

Acción de inconstitucionalidad	Normas impugnadas	Publicadas en el Periódico Oficial de la entidad de fecha:
236/2020	Decreto 85, mediante el cual se aprueba la reforma y adición del artículo 27 Bis de la Ley Electoral de Baja California.	Veinticuatro de julio de dos mil veinte.
237/2020	Decreto 85, mediante el cual se aprueba la reforma al artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, así como también la reforma a los artículos 22, 27, 46, 136, 144, 145 y 190 y la adición del artículo 27 Bis de la Ley Electoral del Estado de Baja California.	Veinticuatro de julio de dos mil veinte.
272/2020	Decreto 85, mediante el cual se aprueba la reforma al artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja	Veinticuatro de julio de dos mil veinte.



California, así como también la reforma a los artículos 22, 27, 46, 136, 144, 145 y 190 y la adición del artículo 27 Bis de la Ley Electoral del Estado de Baja California.

4. **Conceptos de invalidez.** Los promoventes en sus conceptos de invalidez, manifestaron, en síntesis, lo siguiente:

5. **I. Partido de Baja California (acción 236/2020). Se impugnan violaciones al procedimiento legislativo.** En su **primer concepto** de invalidez aduce que el decreto impugnado, que adicionó el artículo 27 Bis de la Ley Electoral de Baja California es inconstitucional en virtud de que el proceso legislativo tiene vicios.

6. Ese artículo, que fue adicionado a través de una reserva, es inconstitucional, porque viola el artículo 29 de la Constitución de Baja California, así como los artículos 125, 126, 129, 131, fracción II, 134 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Baja California, lo que trae como consecuencia la violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal que protege la garantía de fundamentación y motivación, y el derecho humano al debido proceso, también consagrado en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; asimismo, transgrede el artículo 116, párrafo segundo y la fracción II de la Constitución, al violentarse el proceso legislativo.

7. De los artículos de la Constitución Local se desprende que todas las iniciativas de ley, incluso las reservas que se hagan a las iniciativas deben ser discutidas y debatidas dentro del recinto legislativo, previo a su aprobación. En el caso, del análisis de las actas levantadas, se advierte que, de las reformas publicadas en el decreto impugnado, no se contempló la adición del artículo 27 Bis de la Ley Electoral de Baja California.

8. La reserva que dio origen a dicho artículo no fue discutida o debatida, en los términos de los artículos 29 de la Constitución Local, así como en los diversos numerales 125, 126, 129, 131 y 134 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, por el contrario, simplemente se sometió a votación.



9. La adición del artículo 27 Bis no era parte del proyecto inicial de la comisión, su adición derivó de una reserva, la cual se debió discutir en lo particular, máxime que hubo votos en contra y abstenciones. La omisión de la discusión, violenta el proceso legislativo establecido en la Constitución Local y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, lo que trae como consecuencia la violación a los artículos 14, 16 y 116 de la Constitución Federal, así como del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

10. La norma impugnada es inconstitucional, porque al no discutirse se violó el proceso legislativo establecido en la Constitución Local, ello, a su vez, implicó que se incumpla con el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, que obliga a los legisladores locales a legislar conforme lo establece la Constitución Local.

11. Se impugna el artículo 27 Bis de la Ley Electoral de Baja California.

En el **segundo concepto** de invalidez el promovente manifiesta que el artículo 27 Bis de la Ley Electoral de Baja California es inconstitucional, porque violenta el principio de seguridad jurídica consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, el precepto 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos lo que, a su vez, vulnera el principio de certeza jurídica en materia electoral, así como los derechos políticos de los ciudadanos y candidatos, consagrados en los artículos 41 de la Constitución Federal y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

12. El artículo 27 de la Ley Electoral de Baja California habla de que el sistema de representación proporcional será a través de una lista, sin embargo, con la adición del artículo 27 Bis de la misma ley, se habla de dos listas, por lo que existen dos artículos de la misma norma general que se contraponen, esto deja en incertidumbre jurídica a los candidatos perdedores. Esta antinomia trae como consecuencia que se genere una incongruencia dentro de la misma norma, lo que implica la vulneración del derecho de certeza jurídica en materia electoral.

13. La antinomia provoca falta de certeza jurídica en el electorado, ciudadanos y candidatos, dado que al momento de que se designen las diputaciones por representación proporcional, por un lado, hay un artículo que habla de una



lista y, por otro, uno que habla de dos listas, lo que provoca falta de seguridad jurídica al momento de la asignación.

14. Cita en apoyo a sus argumentaciones la tesis de jurisprudencia de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ÉSTAS PUEDE DERIVAR DE LA CONTRADICCIÓN CON OTRAS DE IGUAL JERARQUÍA, CUANDO SE DEMUESTRE VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.". Al respecto indicó que de la misma se desprendería que la contradicción entre normas de la misma jerarquía, cuando esto implica la violación a derechos humanos, podría dar lugar a su inconstitucionalidad. Situación que sucede en el caso concreto, así reiteró que, al existir dos formas de realizar las listas, se genera incertidumbre política, en los candidatos y ciudadanos, lo que vulnera también los derechos políticos, tanto de los candidatos como del electorado, porque al emitir el sufragio no están claras las reglas de selección de dichos candidatos por el principio de representación popular.

15. II. Partido Acción Nacional (acción 237/2020). Se impugna el artículo 15, fracción II, de la Constitución Local. Este partido alega en su **primer concepto** de invalidez que el decreto impugnado viola el principio de legalidad y seguridad jurídica, contenido en los artículos 14 y 16, en relación con el diverso de reserva de fuente que se desprende de los artículos 73, fracción XXXIX-U y segundo transitorio del decreto constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, 116, fracción II, 124 y 133, todos de la Constitución Federal, así como el artículo 87 de la Ley General de Partidos Políticos.

16. El decreto impugnado resulta violatorio del principio de legalidad y seguridad jurídica, por incidir en el régimen de coaliciones cuya regulación corresponde sólo al Congreso de la Unión. Ello, porque la eliminación de las diputaciones de lista de los partidos políticos incide en materia de coaliciones. Se estableció que en el convenio de coalición respectivo debe disponerse la forma en que se realizará la primera asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, tratándose de partidos políticos que vayan coaligados.

17. Al respecto, señaló que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 23/2014, determinó que el régimen de coaliciones aplicable tanto a procedimientos federales como locales, por disposi-



ción constitucional, debe ser regulado por el Congreso de la Unión en la ley general en materia de partidos políticos, de conformidad con los artículos 73, fracción XXIX-U, así como segundo transitorio, fracción I, inciso f), numerales 1 y 4 de la Constitución Federal, sin que las entidades federativas cuenten con atribuciones para legislar sobre esa figura.

18. Consecuentemente, las entidades federativas no están facultadas, ni por la Constitución Federal, ni por la ley general, para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando o reproduciendo en su legislación disposiciones establecidas en tales ordenamientos sobre esta figura. Ello, porque el órgano reformador de la Constitución dispuso una reserva de fuente tratándose de la figura de coaliciones y aspectos relacionados o que incidan con éstas, como sucede con lo dispuesto en el artículo 15, fracción II, de la Constitución Local contenido en el decreto impugnado, en cuanto a que en el caso de coaliciones, la primera asignación a cada partido político deba determinarse, además con base en el convenio de coalición registrado. Esto es, se establece que deba disponerse en el convenio de coalición respectivo la forma en que deberá realizarse la primera asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, tratándose de partidos políticos que vayan coaligados.

19. Si bien las entidades federativas no están obligadas a replicar el contenido del principio de representación proporcional que se delimita para el sistema de elección de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, lo cierto es que tienen el deber de incorporar dicho principio a su legislación interna, cumpliendo ciertos lineamientos previstos en el artículo 116 de la Constitución Federal y en la Ley General de Partidos Políticos, así es importante cumplir con los parámetros en la materia de registro de candidaturas y coaliciones electorales.

20. De ahí que resulte contrario al régimen constitucional eliminar por completo las diputaciones de lista de los partidos políticos y establecer que en caso de coaliciones la asignación de diputaciones de representación proporcional a cada partido se determinará con base en el convenio de coalición, tal y como se hizo mediante la norma general impugnada. Esto, porque lo expuesto constituye un aspecto relacionado o que incide con el tema de coaliciones, apartándose en consecuencia de la base fundamental sobre coaliciones en los procesos



electorales locales, contenida en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal, en relación con su artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), del decreto de diez de febrero de dos mil catorce, regulada ya por el artículo 87, numeral 14, de la Ley General de Partidos Políticos, el cual garantiza que si algún partido político coaligado, no le correspondió una candidatura a diputación por el principio de mayoría relativa en el convenio respectivo, tenga el derecho a que se le asigne una por el principio de representación proporcional, si alcanzó el umbral correspondiente, a fin de salvaguardar su correspondiente representación legislativa.

21. Cuestión que se corrobora con el artículo 89, numeral 1, inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos, que establece que, en todo caso, para el registro de la coalición, cada uno de los partidos políticos que pretendan coaligarse, en su oportunidad, deberán registrar por sí, las listas de candidaturas.

22. En la reforma a la fracción II del artículo 15 de la Constitución Estatal, contenida en el decreto impugnado, de forma inconstitucional, se eliminan las diputaciones de lista y se regula que en el caso de coaliciones la asignación de diputaciones a partidos políticos se determinará con base en el convenio de coalición. Esto, porque al señalarse que las asignaciones corresponden sólo a las candidaturas que tengan mayor porcentaje de votación válida distrital y que no hayan obtenido constancia de mayoría (esto es, a los mejores perdedores) pero en el caso de coaliciones, la primera asignación se realizará con base en el convenio de coalición, ello a todas luces incide indebidamente en el régimen de coaliciones, cuya regulación, se reitera, corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión.

23. La legislación local impone una carga más allá de las establecidas en la Constitución Federal y en la Ley General de Partidos Políticos. Para cumplir con los principios de uniformidad de las coaliciones y de no transferencia de votos, el propio artículo 91 de dicha ley establece los requisitos indispensables que deben contener los convenios de coalición, específicamente en su inciso e), numeral 1, se establece que debe realizarse el señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos.



24. La norma impugnada haría nugatorio el acceso a un escaño en la vía de representación proporcional a un partido político coaligado que en el convenio respectivo no haya postulado candidato a diputado por el principio de mayoría relativa pero que haya alcanzado el umbral constitucional requerido.

25. Cita en apoyo a sus argumentaciones la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y acumuladas, así como la jurisprudencia de título y subtítulo: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON LA LEY RECLAMADA."

26. En el **segundo concepto** de invalidez se afirma que existe violación al principio de autodeterminación de los partidos políticos contenido en el artículo 41 de la Constitución Federal, a la luz del mandato de no regresividad como parte del principio de progresividad previsto en el artículo 1o. de la Ley Fundamental.

27. El principio de autodeterminación y auto-organización de los partidos políticos están reconocidos en los artículos 41, base I, y 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal, al señalar que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que establezcan la Constitución y la ley. Lo que implica que los partidos políticos tienen el derecho de definir la forma de gobierno y organización que consideren adecuada, conforme a su ideología e intereses políticos, incluidos los mecanismos que estimen más apropiados para la definición y selección de sus candidatos a cargos de elección popular.

28. Por su parte, la prohibición de regresividad implica que no puede haber una disminución de los principios y derechos fundamentales ya reconocidos, como es el caso de la facultad de registro de candidaturas de diputaciones de lista, sin que exista una justificación reforzada, la cual no existió, como se corrobora de la exposición de motivos y del dictamen de comisión. Por lo que con la eliminación de la existencia de diputaciones de lista se vulnera el principio y el derecho de autodeterminación del partido político actor, previsto en los artículos 41 y 16 de la Constitución Federal, así como el mandato de no regresividad, ya que se instituyeron con el objeto de posibilitar el acceso de la



ciudadanía al ejercicio de cargos de elección popular, como una medida de interés público que tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de los órganos de representación política.

29. Se eliminó la lista de candidaturas a diputaciones a la que tenían derecho los partidos, sin existir una razonabilidad al respecto, instituyéndose en su lugar un esquema mediante el cual la asignación de diputaciones bajo el principio de representación proporcional se realizará únicamente de los candidatos que tengan mayor porcentaje de votación válida en el distrito y que no hayan obtenido constancia de mayoría.

30. Si bien la forma en cómo operará el principio de representación proporcional en cuanto a la asignación de diputaciones le es disponible a las Legislaturas Locales, el esquema que adopten debe guardar armonía con los derechos y principios constitucionales, como lo son el de autodeterminación y auto-organización de los partidos políticos, así como con el principio constitucional de progresividad.

31. La eliminación del derecho de los partidos políticos a formular listas de candidaturas a diputaciones para efectos de la asignación de éstas por el principio de representación proporcional, conlleva un trato desigual e inequitativo para los institutos políticos que no vayan coaligados respecto de aquellos que sí establezcan una coalición y registren candidaturas. Ello, porque aquellas fuerzas políticas que vayan coaligadas y registren candidaturas sí estarán en posibilidad de presentar su lista, mientras que, con la supresión de la figura de diputaciones de lista, los partidos políticos que no vayan coaligados no podrán presentar lista de candidaturas a diputaciones, ni tendrán derecho a la asignación de éstas, a pesar de cumplir con las exigencias del artículo 15, fracción I, de la Constitución Local.

32. Cuestión que constituye un trato diferenciado injustificado, ya que no se aprecia razón objetiva que respalde dicha distinción, por lo que la misma no resiste un test de proporcionalidad, que debe atenderse porque la reforma impugnada implica una afectación a derechos y principios reconocidos constitucionalmente, tales como autodeterminación, auto-organización y no regresividad. Medida que



no resulta idónea, necesaria, ni proporcional, para el fin tutelado en la Norma Fundamental, además de que no contribuye a la protección de otro derecho o bien jurídico constitucionalmente válido.

33. III. Partido Acción Nacional (acción 272/2020). En esta demanda el Partido Acción Nacional reitera los conceptos de invalidez que formuló en la acción de inconstitucionalidad 237/2020 acabados de sintetizar.

34. Admisiones y trámite. Mediante auto de veintiuno de agosto de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 236/2020, promovida por el presidente del Partido de Baja California, y por razón de turno, designó como instructor al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, de conformidad con el registro que se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.

35. Por acuerdo de veinticuatro de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió la demanda de acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California por ser quienes, respectivamente, emitieron y promulgaron la norma impugnada, para que rindieran sus informes; así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que hicieran manifestaciones respectivas. También solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión.

36. Por diverso acuerdo de veinticuatro de agosto de dos mil veinte, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, bajo el número 237/2020; y dada la conexidad de ésta con la diversa acción 236/2020 ordenó acumularla y turnarla al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

37. El Ministro instructor, en auto de veintiséis de agosto de dos mil veinte admitió la acción de inconstitucionalidad 237/2020 y, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California por ser quienes, respectivamente, emitieron y promulgaron las normas impugnadas, para que rindieran



sus informes; así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que realizaran las manifestaciones pertinentes. También solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión.

38. Por auto de diecisiete de septiembre de dos mil veinte, el Ministro instructor, entre otras cosas, tuvo por agregado el oficio y anexos del secretario ejecutivo del Instituto Estatal Electoral de Baja California, en donde informa que **el próximo proceso electoral deberá dar inicio el próximo seis de diciembre de dos mil veinte.**

39. Por diverso acuerdo de seis de octubre de dos mil veinte, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, bajo el número 272/2020; y dada la conexidad de ésta con las diversas acciones 236/2020 y 237/2020 ordenó acumularla y turnarla al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

40. El Ministro instructor, en auto de nueve de octubre de dos mil veinte desechó la acción de inconstitucionalidad 272/2020 por falta de oportunidad en la presentación de la demanda.

41. Informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad.

42. A) En la acción de inconstitucionalidad 236/2020 y 237/2020

43. **Poder Legislativo del Estado.** Este Poder señaló, en síntesis, lo siguiente:

44. El Congreso del Estado actuó de acuerdo al proceso legislativo de conformidad con los artículos 13, 27, 28, 29, 34 y 90 de la Constitución Local, por lo que es falso que existan vicios en el proceso legislativo, además resulta errónea la manifestación de que la reserva por la que se aprobó el artículo 27 Bis de la Ley Electoral no fue discutida, pues son falsas sus manifestaciones. Lo cierto es que de las iniciativas que dieron origen al dictamen, se agregaron tres reservas que fueron puestas a la consideración del Pleno, y para el caso que



se reclama, es claro que fue aprobada por la mayoría requerida para ser agregada al cuerpo del Decreto 85, lo cual confirma de nueva cuenta que cada una de las acciones fueron apegadas al procedimiento legal legislativo.

45. La reserva de mérito fue puesta a consideración del Pleno del Congreso del Estado para su discusión, abriéndose el debate correspondiente en la sesión ordinaria del Poder Legislativo de diez de junio de dos mil veinte y el presidente de la mesa directiva declaró abierta esa etapa legislativa; específicamente en cuanto a la reserva de interés, preguntó si algún diputado quería hacer uso de su derecho de manifestarse, a favor o en contra, de lo cual ninguno de los diputados presentes solicitó su intervención, dejando constancia de ello y procediendo a la votación final.

46. Hacer uso de la voz es un derecho que los diputados tienen para ejercer o reservarse.

47. Asimismo, se señala que, aun suponiendo sin conceder que la norma impugnada presentara vicios de forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido criterio en el sentido de que los vicios formales no trascienden la norma si se cumple con el fin último de la norma. Citó la jurisprudencia de rubro: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA."

48. El Poder demandado afirma que toda ley tiene la presunción de constitucionalidad que se necesita desvirtuar, por lo que no basta que la parte quejosa diga que son inconstitucionales los artículos y sus respectivas reservas, mediante los cuales se busca fortalecer el principio de paridad de género entendida ésta como la igualdad política entre mujeres y hombres.

49. En el caso, siempre se pugró por el derecho de participación de las fuerzas políticas con representación en condiciones de igualdad y libertad, es decir, tanto a las mayorías como a las minorías. Por lo que los argumentos se deben declarar inoperantes.

50. El Poder Legislativo manifiesta que la reserva que señala el partido promoviente fue presentada para fortalecer el principio de paridad de género en-



tendida ésta como la igualdad política entre mujeres y hombres, garantizando la asignación del 50% de los espacios a la participación de las mujeres, por lo que hace a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, a fin de armonizarlas con la reforma a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y a la Constitución Federal.

51. No existe la antinomia entre los artículos 27 y 27 Bis, ya que el primer artículo señala el procedimiento para la designación de diputados por el principio de representación proporcional, señalando la integración de una lista por cada partido político, y luego el artículo 27 Bis indica que de esa misma lista se integrará una de mujeres y una de hombres, de lo que se desprende que su objeto es otorgar claridad y certeza jurídica al principio de paridad de género.

52. El Poder demandado afirmó que la Sala de Guadalajara del Tribunal del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia dictada en el expediente SG-JD-17/2019, determinó que imponer a los partidos que al establecer los métodos de selección de candidatos, deban respetar en primer término el derecho a la elección consecutiva sobre los criterios de paridad de género, constituía una restricción que no supera el parámetro constitucional.

53. El artículo 41 de la Constitución Federal establece que los partidos políticos deberán postular paritariamente sus candidaturas para los Congresos Federal y Locales, por lo que las leyes electorales se encargaron de determinar diversas medidas para instrumentalizarla. El proceso de armonización legislativa fue atendido por el Congreso Estatal y dio paso a las cuotas de género y a la obligación de los partidos políticos de postular en paridad a los cargos de elección popular. Tal es el caso del decreto impugnado, con lo que se buscó garantizar los derechos de las mujeres. Por lo que se niega que se viole la seguridad jurídica, pues en todo momento se atendió a dicho principio.

54. La reforma es resultado de una serie de reformas que van en cumplimiento a introducir los principios de paridad de género y acciones contra la violencia de género, por lo que la acción de inconstitucionalidad debe declararse infundada.

55. Por otra parte, señala que el Partido Acción Nacional afirma que el Decreto 85 viola el principio de legalidad y seguridad jurídica por incidir en el régi-



men de coaliciones, materia de regulación del Congreso de la Unión, por lo que se debe destacar que los alegatos son respecto de este régimen, y no sobre ninguna otra modificación que contiene la norma impugnada y, con ello, se trata de destruir el alcance fundamental de la reforma que es lograr que quienes acceden a una diputación sean personas que cuenten con una legitimación directa de la ciudadanía medible en votos emitidos, no en decisiones cupulares de los partidos políticos, siendo lo que se logró con la reforma es arribar a una democracia más representativa con base en el voto público.

56. Los preceptos citados por el partido promovente fueron interpretados a modo de los intereses que representa, siendo que la Constitución Federal contiene las pautas que otorgan la legalidad y constitucionalidad del decreto impugnado. Así, los artículos 40 y 41 de la Ley Fundamental establecen que las entidades federativas son soberanas en lo concerniente a sus regímenes interiores, de modo tal, que las Legislaturas estatales pueden dictar leyes con la única salvedad de no contravenir el Pacto Federal y, en ese sentido, no están obligadas a legislar en idénticos o similares términos a la Federación.

57. Por su parte, el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal establece que las Legislaturas estatales se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes, de ahí que sea claro que las entidades federativas tienen libre determinación para reglamentar el procedimiento para la asignación de diputados por ambos principios. El hecho de que el registro de listas haya constituido un derecho no lo convierte en una garantía y principio fundamental ni constitucional y que deba garantizarse su prevalencia.

58. Es falso que exista una invasión al régimen de coaliciones, partiendo de la premisa de que el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal señala la facultad del Congreso para expedir leyes que determinen la competencia entre la Federación y las entidades federativas relacionada con los partidos políticos, organismos y procesos electorales.

59. La Ley General de Partidos Políticos tiene por objeto regular disposiciones que contempla la Constitución respecto de los mismos; en específico, su artículo primero señala que tiene por objeto regular las formas de participación



electoral a través de la figura de coaliciones; por su parte, su artículo 87 establece los requisitos que se deben cumplir para que las coaliciones tengan la posibilidad de participar en las elecciones. Sin embargo, sobre estos artículos prevalece la disposición constitucional que establece que las entidades federativas dictarán las reglas del procedimiento para la asignación de diputaciones; por lo que, lo establecido en el mencionado artículo 87 respecto que "cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional", no tiene el alcance que pretende darle la parte promovente, esto es, superponerse a las disposiciones constitucionales que conceden a los Estados establecer conforme a sus leyes el procedimiento para la asignación de diputaciones por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

60. Los preceptos impugnados regulan exclusivamente el procedimiento para determinar la asignación de diputaciones en la entidad federativa, las que en ninguna parte contrarían a la Constitución Federal ni se entrometen con la regulación de las coaliciones, ya que no modifica, cambia ni condiciona su forma ni requisitos para tener la posibilidad de solicitar su registro y participación en las elecciones, sino que mantienen intacto su derecho a coaligarse. Los artículos que se impugnan se ejecutan en ejercicio de las atribuciones locales. En el caso, sin conceder, que se considere que existe conflicto para su aplicación, deberá decretarse la inaplicabilidad del punto 14 del artículo 87 de la Ley General de Partidos Políticos, ya que existe supremacía constitucional en las atribuciones de las entidades federativas para determinar el procedimiento de selección de los diputados de representación proporcional. Citó en apoyo a sus consideraciones la tesis de jurisprudencia de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL."

61. La eliminación de la integración de listas es una práctica que se viene ejecutando en diversas legislaciones, sin embargo, su eliminación no constituye en absoluto la violación a un derecho fundamental. Con su eliminación no se limita, impide o transgrede el derecho de quien pudiera aspirar a participar como candidato en los procesos electorales dentro de una coalición. Así, con la eliminación de las listas, el o la candidata que llegare a ocupar una diputación contará con una legitimación directa de la ciudadanía quien votó por ellos, reforzándose con ello la esencia de la representación popular.



62. Agrega que los artículos impugnados guardan el sentido de no regresividad que alega el promovente, en cuanto a que, aun siendo el caso de que las listas permanecieran, se debe dar prioridad a la paridad de género.

63. Por último, señala que no es agravio que en un posible convenio se vayan a afectar derechos cuando el propio partido político será quien decida de los derechos que dispone cuando se coaliga. Si el partido se afectara a sí mismo, no podría invocar afectación porque se estimaría como acto consentido, y en todo caso, cualquier afectación sería resuelta por los organismos públicos locales electorales de manera administrativa. Por lo anterior, no corresponde determinar la invalidez de la norma, cuyo alcance es en beneficio de la representatividad legítima obtenida por el voto ciudadano.

64. **B) En la acción de inconstitucionalidad 236/2020**

65. **Poder Ejecutivo de la entidad.** Este Poder señaló, en síntesis, lo siguiente:

66. La reforma al artículo 27 Bis de la Ley Electoral del Estado de Baja California es conforme a la Constitución Federal. Contrario a lo que afirma el partido actor, sí hubo debate en la reserva sobre dicho artículo, además de que el uso de la voz es un derecho que pueden o no ejercer los diputados, atendiendo a los artículos 125, 129 y 131 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

67. La reforma se apegó a la formalidad legal y política, porque los legisladores se encuentran obligados a construir un contexto jurídico que contenga las herramientas, mecanismos y procedimientos a seguir para prevenir, erradicar y sancionar la violencia política contra las mujeres en razón del género, en todas sus formas y modalidades, de ahí la necesidad de adecuar las leyes ya existentes con los tratados internacionales.

68. El primer concepto de invalidez del partido actor es infundado e inoperante. Los actos legislativos fueron realizados respetando las etapas procedimentales, que consisten en iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, expedición de las leyes y orden de publicación, y que fueron emitidos por el



Congreso del Estado en ejercicio de las facultades conferidas a través de lo dispuesto en los artículos 13, 27, 28 y 29 de la Constitución Local.

69. Agrega que en el análisis de las iniciativas se agregaron reservas, mismas que fueron puestas a consideración del Pleno, correspondiéndoles lo consecuente, y para el caso, es claro que fue aprobada por la mayoría requerida para ser agregada al cuerpo del decreto impugnado.

70. Por otra parte, refiere que el segundo concepto de invalidez es infundado e inoperante. La adición del artículo 27 Bis fue para dar cumplimiento al principio de paridad de género, conforme al artículo 35 de la Constitución Federal. Además, es conforme a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y criterios del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial de la Federación.

71. El argumento del partido actor parte de una premisa inexacta. No existe contradicción entre los artículos 27 y 27 Bis de la ley impugnada, pues este último viene a clarificar la forma de realizar las designaciones de diputaciones por el principio de representación proporcional.

72. C) Acción de inconstitucionalidad 237/2020

73. **Poder Ejecutivo de la entidad.**¹ El partido accionante parte de una premisa inexacta, ya que vierte alegatos respecto del régimen de coaliciones, pero no sobre el alcance fundamental de la reforma impugnada, que es lograr que quienes acceden a una diputación sean personas que cuenten con una legitimación directa de la ciudadanía, con lo que se logra una democracia más representativa.

74. Las Legislaturas pueden dictar leyes con la única salvedad de no contravenir el Pacto Federal y, en ese sentido, no están obligadas a legislar en idénticos o similares términos a la Federación. Las entidades federativas tienen la

¹ Por acuerdo de veintiséis de octubre de dos mil veinte, el Ministro instructor tuvo al Gobierno del Estado de Baja California rindiendo el informe respecto de la acción de inconstitucionalidad 237/2020 de forma extemporánea.



libre determinación para reglamentar el procedimiento para la asignación de diputados por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional. Por lo que no existe una invasión por parte del Estado respecto a la configuración o régimen de las coaliciones.

75. La Ley General de Partidos Políticos tiene por objeto regular disposiciones que contempla la Constitución, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas, diversos temas específicos entre ellos y las formas de participación electoral a través de la figura de las coaliciones. A pesar de tratarse de una ley general prevalece la disposición constitucional de que los Estados dictarán las reglas del procedimiento, para la asignación de diputaciones, por lo que la obligación de integrar listas de las coaliciones, no tiene el alcance que pretende darle la parte promovente de superponerse a las disposiciones constitucionales que conceden a los Estados de establecer conforme a sus leyes el procedimiento para la asignación de diputaciones por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

76. Los preceptos impugnados en la acción de inconstitucionalidad regulan exclusivamente el procedimiento para determinar la asignación de diputaciones en el Estado de Baja California, las que en ninguna parte contrarían a la Constitución Federal ni se entrometen con la regulación de las coaliciones, pues no modifica, cambia, ni condiciona su forma, ni requisitos para tener la posibilidad de solicitar su registro y participación en elecciones, por lo que, mantienen intacto su derecho a coaligarse.

77. Si bien la integración de listas es una práctica que se viene ejecutando en diversas legislaciones, la eliminación de éstas no constituye una violación a un derecho fundamental, ni se impide el derecho de quien pudiera aspirar a participar como candidato en los procesos electorales dentro de una coalición. La fundamentación que se sostuvo para declarar procedente las reformas es que la candidata que llegare a ocupar una diputación lleve en su encargo una verdadera representación. Aun cuando las listas permanecieran, se tendría que dar prioridad a la paridad de género. En cualquier caso, una situación de conflicto que pudiera ocurrir deberá ser resuelta por los organismos públicos electorales de manera administrativa y no considerarse la invalidez de la norma, cuyo alcance es en beneficio de la representatividad legítima obtenida por el voto ciudadano.



78. Los actos legislativos fueron realizados respetando las etapas procedimentales que consisten en iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, expedición de las leyes y orden de publicación, y que fueron emitidos por el Congreso Local con estricto apego a derecho y en ejercicio de las facultades conferidas a través de lo dispuesto en los artículos 13, 27, 28 y 29 de la Constitución Federal. En específico la adición del artículo 27 Bis de la Ley Electoral es acorde a derecho y es para dar cumplimiento al principio de paridad de género.

79. Además, no existe la antinomia entre el artículo 27 y 27 Bis de la ley, ya que el primero señala el procedimiento para la designación de diputados por el principio de representación proporcional. Indica la integración de una lista por cada partido político; por su parte, el artículo 27 Bis prevé que de esa misma lista se integrarán una de mujeres y una de hombres, desprendiéndose su objeto, que es precisamente otorgar claridad y certeza jurídica al principio de paridad de género, siendo que la integración de las mismas es función exclusiva del Consejo General.

80. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación opinó, en síntesis, lo siguiente:

81. Los planteamientos en los que se aducen que existieron violaciones al proceso legislativo, no podían ser materia de la opinión de ese órgano colegiado, por no tratarse de temas estrictamente electorales.

82. En cuanto a la creación de un sistema de listas, una para mujeres y otra para hombres, para garantizar la paridad de género, opinó que, en efecto, dicha medida intenta fortalecer la paridad de género, esto es, garantizar la asignación del cincuenta por ciento de los espacios a la participación de las mujeres, lo cual es acorde al artículo 41, base I, de la Constitución Federal.

83. En el sistema de representación proporcional no se vota por personas, sino por los partidos políticos, y al estar representados por mismo número de mujeres que de hombres garantizan la representación más real. Así, concluyó que los argumentos tendentes a evidenciar que la elaboración de listas de mu-



jeros y hombres no vulnera el voto activo y pasivo consagrado en el artículo 35 de la Constitución General, al ser las listas un mecanismo para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, válidamente puede privilegiarse un criterio de paridad de género, ya que la voluntad ciudadana se respeta en la medida en que a cada partido le son asignados curules atendiendo a su representatividad.

84. Por otra parte, indicó que el argumento relativo a que se creó una antinomia entre el artículo 27 y el 27 Bis de la Ley Electoral de la entidad, no constituía una cuestión propiamente constitucional que implicara la exigencia de desentrañar el significado de un elemento normativo de la Norma Fundamental, sino que atañe a una cuestión de legalidad.

85. En relación con el argumento de inconstitucionalidad del artículo 15, fracción II, de la Constitución Local, en la parte que establece que, tratándose de coaliciones, la primera asignación de diputaciones de representación proporcional se determina con base en el convenio registrado, opinó que la disposición impugnada es constitucional.

86. Al respecto, estimó que toda regulación sobre coaliciones que se contenga en las leyes de las entidades federativas será inválida desde un punto de vista formal, por incompetencia de los órganos legislativos locales; sin embargo, ello no impide a las entidades federativas legislar sobre aspectos electorales que se relacionen de manera indirecta con el tema de coaliciones. En el caso, considera que la norma no regula ningún aspecto relativo a las coaliciones, sino impone una directriz en relación con la aplicación de las reglas de asignación de diputaciones plurinominales. La referencia al convenio de coalición, debe entenderse, que es para el efecto de observar a qué grupo parlamentario o partido político quedarían comprendidos las o los ciudadanos sobre los cuales recaería la asignación del escaño.

87. En relación con el tema de la eliminación de las listas partidarias de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, opinó que es constitucional, pues es criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, en relación con la asignación de diputaciones por el principio



de representación proporcional, las Legislaturas Locales cuentan con libertad de configuración legislativa para definir la conformación de los órganos legislativos.

88. Manifestaciones de la Fiscalía General de la República. La Fiscalía General de la República no formuló opinión en esta acción de inconstitucionalidad.

89. Manifestaciones de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. La Consejería Jurídica del Gobierno Federal no formuló opinión en esta acción de inconstitucionalidad.

90. Alegatos. En la presente acción de inconstitucionalidad no se formularon alegatos.

91. Cierre de instrucción. Una vez cerrada la instrucción en este asunto se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

II. Competencia

92. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³ toda vez que se plantea la posi-

² 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: ...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro."

³ 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."



ble contradicción entre diversos preceptos de la Constitución Política del Estado de Baja California y de la Ley Electoral de la entidad federativa con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Oportunidad

93. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁴ dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general se haya publicado en el medio oficial correspondiente, considerando para el cómputo cuando se trate de materia electoral, todos los días como hábiles.

94. Sin embargo, debe destacarse que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), el Pleno de esta Suprema Corte aprobó los **Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020**, a través de los cuales se declararon inhábiles para la Suprema Corte los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

95. En particular, en los **Acuerdos 10/2020 y 12/2020**, en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio; permitiéndose promover electrónicamente los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y ordenándose proseguir, por vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en las que se hubieren impugnado normas electorales. Sin que en ninguno de estos acuerdos se

⁴ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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



excepcionara de estas declaratorias como días inhábiles el plazo impugnativo que corresponde al ejercicio inicial de una acción de inconstitucionalidad en materia electoral. Más bien, se permitió habilitar días y horas hábiles, pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones que hubieren sido promovido por las partes.

96. Decisiones plenarias que se complementaron con el **Acuerdo General 8/2020**, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, mediante el cual se establecieron las reglas para regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

97. El Decreto 85 mediante el que se reformó la Constitución Política del Estado de Baja California y la Ley Electoral del Estado, se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el veinticuatro de julio de dos mil veinte.

98. Por tanto, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del sábado veinticinco de julio de dos mil veinte al domingo veintitrés de agosto del mismo año.

99. En el caso, las demandas del Partido de Baja California y Partido Acción Nacional, correspondientes a las acciones de inconstitucionalidad 236/2020 y 237/2020, fueron presentadas en este Alto Tribunal, vía electrónica, respectivamente, el veinte y veintidós de agosto de dos mil veinte. Sin que sea obstáculo que tales demandas se hayan planteado dentro del ámbito temporal declarado como inhábil por esta Suprema Corte; ello, toda vez que dicha declaratoria no privó a los entes legitimados constitucionalmente de su acción para cuestionar la validez de normas generales a pesar de que no corrieran los plazos, como incluso se regula en los referidos acuerdos generales.

100. Por tanto, las demandas de acción de inconstitucionalidad 236/2020 y 237/2020 se presentaron dentro del plazo respectivo y, por ende, las impugnaciones resultan oportunas.



IV. Legitimación

101. Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su Ley Reglamentaria,⁵ disponen que los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad para lo cual deben satisfacer los extremos siguientes:

a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.

b) Que promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local, según sea el caso).

c) Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

d) Las normas deben ser de naturaleza electoral.

102. Ahora procederemos al análisis de los documentos y estatutos con base en los cuales los promoventes de las acciones acreditan su legitimación.

103. **Partido de Baja California.** El Partido Baja California es un Partido Político Estatal con registro ante el Instituto Estatal Electoral. En términos del artículo 44, fracción VII, de los estatutos del partido,⁶ el presidente del Comité

⁵ El artículo constitucional ya fue transcrito en el capítulo de la competencia de esta resolución.

"Artículo 62. ...

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

⁶ "Artículo 44. Son atribuciones del presidente del Comité Ejecutivo Estatal: ...

"VII. Representar al Partido de Baja California ante personas físicas y morales, ante toda clase tribunales, autoridades e instituciones con todas las facultades de apoderado general para pleitos y cobranzas, para actos de administración y actos de dominio, incluyendo las facultades especiales, que conforme a la ley, requieran cláusula especial, con la única limitación de que para enajenar o gravar inmuebles del Partido de Baja California, requerirá el acuerdo expreso de la asamblea estatal, otorgar mandato, especiales y revocar los que hubiere otorgado y las sustituciones."



Ejecutivo Estatal cuenta con facultades para representar al partido ante toda clase de tribunales.

104. En el caso, se desprende que la acción de inconstitucionalidad 236/2020 fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes. Por tanto, si la demanda presentada en nombre del partido fue suscrita por Mario Conrad Favela Díaz, con el carácter de presidente del Comité Ejecutivo Estatal del Partido, quien cuenta con facultades para representar al partido político en términos de los estatutos que lo rigen, es de concluirse que tiene legitimación para ello.

105. **Partido Acción Nacional.** El Partido Acción Nacional es un Partido Político Nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral, cuyo presidente del Comité Ejecutivo Nacional es Marko Antonio Cortés Mendoza, según consta en las certificaciones expedidas por el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral.

106. El artículo 57, inciso a),⁷ en relación con el diverso numeral 53, fracción I,⁸ ambos de los estatutos del partido, establece que el presidente del Comité Ejecutivo Nacional tiene la atribución de representar legalmente al partido.

107. De lo anterior se desprende que la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Acción Nacional fue hecha valer por parte legitimada

⁷ "Artículo 57. La o el presidente del Comité Ejecutivo Nacional, lo será también de la Asamblea Nacional, del Consejo Nacional y la Comisión Permanente Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes:

"a) Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere el inciso a) del artículo 53 de estos estatutos. Cuando el presidente nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del partido el secretario general; ..."

⁸ "Artículo 53. Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:

"a) Ejercer por medio de su presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la presentación legal de Acción Nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, el presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidos como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente; ..."



para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes. Por tanto, si la demanda presentada en nombre del partido fue suscrita por Marko Antonio Cortés Mendoza, con el carácter de presidente del Comité Ejecutivo Nacional, quien cuenta con facultades para representar legalmente al partido político en términos de los estatutos que lo rigen, es de concluirse que tiene legitimación para ello.

108. Corresponde ahora analizar si las normas impugnadas son de naturaleza electoral o no, ya que de acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal, los partidos políticos sólo pueden promover acción de inconstitucionalidad cuando lo que pretenden impugnar sean normas de naturaleza electoral, ya que en el caso de que no sea así, éstos carecen de legitimación para combatir leyes a través de este tipo de medio de control constitucional.

109. En el caso, los partidos políticos promoventes están legitimados para promover las presentes acciones de inconstitucionalidad, ya que las normas de la Constitución Local y de la Ley Electoral de Baja California que se combaten son de carácter electoral, toda vez que se refieren a temas como: a) la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional y, b) la creación de listas para asignación de diputaciones con base en la paridad de género; entre otros.

110. Por tanto, este Tribunal Pleno considera que los partidos políticos promoventes sí tienen legitimación para impugnar mediante esta vía las normas señaladas, dado que éstas son de naturaleza electoral para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, además de que, se trata de partidos políticos con registros acreditados ante las autoridades electorales correspondientes y, como ya se dijo, fueron suscritas por las personas que cuentan con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen a dichos partidos políticos.

V. Causas de improcedencia

111. No se hicieron valer causas de improcedencia, ni este Alto Tribunal advierte alguna de oficio.

112. Sin embargo, cabe aclarar que en la presente acción, uno de los preceptos impugnados es el artículo 15, fracción II, de la Constitución Política del



Estado de Baja California, mismo que tuvo una nueva reforma; sin que dicha circunstancia dé lugar al sobreseimiento, dado que la reforma no implicó un cambio en el sentido normativo del precepto impugnado.⁹ La reforma, en la fracción II impugnada, sólo cambió signos de puntuación: un punto y seguido por un punto y coma, y eliminó una coma, tal como se puede observar en el cuadro comparativo siguiente:

Texto del artículo impugnado Decreto 85. De 24 de julio de 2020	Texto del artículo reformado Decreto 102. De 2 de septiembre de 2020.
<p>"Artículo 15. ...</p> <p>II. El Instituto Estatal Electoral una vez verificados los requisitos de la fracción anterior, asignará una diputación a cada partido político que tenga derecho a ello. Las asignaciones corresponderán sólo a las candidaturas que tengan mayor porcentaje de votación válida en el distrito y que no hayan obtenido constancia de <u>mayoría</u>. En el caso de coaliciones, la primera asignación a cada partido político deberá <u>determinarse</u>, además, con base en el convenio de coalición registrado.</p> <p>En caso de que el número de partidos políticos sea mayor que el de diputaciones por asignar, éstas se otorgarán a los que tengan mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarse; ..."</p>	<p>"Artículo 15.- ...</p> <p>II. El Instituto Estatal Electoral una vez verificados los requisitos de la fracción anterior, asignará una diputación a cada partido político que tenga derecho a ello. Las asignaciones corresponderán sólo a las candidaturas que tengan mayor porcentaje de votación válida en el distrito y que no hayan obtenido constancia de <u>mayoría</u>. En el caso de coaliciones, la primera asignación a cada partido político deberá <u>determinarse</u> además, con base en el convenio de coalición registrado.</p> <p>"En caso de que el número de partidos políticos sea mayor que el de diputaciones por asignar, éstas se otorgarán a los que tengan mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarse; ..."</p>

VI. Precisión de las normas impugnadas

113. De conformidad con los artículos 41, fracción I y 71 de la ley reglamentaria de la materia,¹⁰ por un lado, se deberá precisar las normas generales

⁹ La reforma se llevó a cabo a través del Decreto 102, publicado el 2 de septiembre de 2020, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.

¹⁰ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:



objeto del presente medio de control; por otro, este Alto Tribunal debe corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos impugnados en la demanda.

114. Este Tribunal Pleno concluye que, derivado de un análisis integral de los escritos de demandas presentados por los partidos políticos promoventes, las normas efectivamente impugnadas son las que a continuación se relacionan.

115. Cabe señalar que, si bien ambos partidos políticos señalan la integridad del Decreto 85 como impugnado, lo cierto es que, salvo las violaciones al procedimiento legislativo de la Ley Electoral de Baja California, únicamente se impugnan los siguientes artículos:

Temas	Normas impugnadas	Acción y partido promovente
<p>Tema 1. Violaciones al procedimiento legislativo.</p>	<p>Decreto Número 85 mediante el cual se aprueba la reforma al artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; asimismo se aprueba la reforma a los artículos 22, 27, 46, 136, 144, 145 y 190 y la adición del artículo 27 Bis, todos de la Ley Electoral del Estado de Baja California.</p>	<p>Acción 236/2020 Partido de Baja California</p>

"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; ..."

"Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea Parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial..."



Tema 2. Elaboración de la lista para la designación de diputaciones en el sistema de representación proporcional.	Artículo 27 Bis de la Ley Electoral de Baja California ¹¹	Acción 236/2020 Partido de Baja California
Tema 3. Asignación de las diputaciones en el sistema de representación proporcional, cuando los partidos van en coalición.	Artículo 15, fracción II, de la Constitución Estatal.	Acción 237/2020 Partido Acción Nacional
Tema 4. Eliminación de la lista para candidaturas por representación proporcional.	Artículo 15, fracción II, de la Constitución Estatal.	Acción 237/2020 Partido Acción Nacional

VII. Consideraciones y fundamentos

116. A continuación, se procede al análisis temático de los planteamientos de invalidez.

Tema 1. Análisis de las violaciones al procedimiento de reformas de la Ley Electoral de Baja California.

117. En primer lugar se analizará el argumento hecho valer por el Partido de Baja California relativo a la violación al procedimiento de reformas de la Ley Electoral de la entidad, dado que, de resultar fundado ese planteamiento, sería innecesario el estudio del resto de los argumentos de inconstitucionalidad.¹²

¹¹ Cabe precisar que en la demanda del partido político de Baja California en varias ocasiones se menciona el artículo 127 Bis como impugnado, sin embargo, lo correcto es que se trata del artículo 27 Bis, que fue el que se adicionó en el Decreto 85 combatido.

¹² Así lo ha sostenido este Tribunal Pleno, en el criterio número P./J. 32/2007, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la



118. Cabe precisar que si bien las reformas impugnadas se refieren tanto a la Constitución Local, como a la Ley Electoral, ambos del Estado de Baja California, los argumentos del Partido de Baja California¹³ únicamente se dirigen a combatir irregularidades presentadas en el procedimiento de reforma de la Ley Electoral y no en el procedimiento de reforma constitucional.

119. El partido promovente argumenta que el proceso legislativo de adición del artículo 27 Bis a la Ley Electoral de Baja California contiene vicios. Ese artículo fue adicionado a través de una reserva. Todas las iniciativas de ley, incluso las reservas que se hagan a las iniciativas, deben ser discutidas y debatidas dentro del recinto legislativo, previo a su aprobación, de conformidad con el artículo 29 de la Constitución Estatal, así como de los artículos 125, 126, 129, 131 y 134 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado. Agrega que del análisis de las actas de la sesión en que se aprobó el decreto impugnado, se advierte que no se contempló la adición del artículo 27 Bis de la ley referida. Esto es, la adición de dicho artículo no era parte del proyecto inicial de comisión, su adición derivó de una reserva, la cual jamás fue discutida, sino que simplemente se sometió a votación. De esta forma, la omisión de la discusión violentó el proceso legislativo contemplado en la Constitución Local y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado; lo que implica que se incumpliera con los artículos 14, 16 y 116, fracción II, de la Constitución Federal, que obliga a los legisladores locales a legislar conforme lo establece la Constitución Local.

Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, «con número de registro digital: 170881».

¹³ Éste fue el único partido promovente que hizo valer argumentos de invalidez en contra del procedimiento de reforma.



120. Sobre el tema de violaciones al procedimiento legislativo, ya este Tribunal Pleno en diversos precedentes se ha pronunciado básicamente en el sentido de que las violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo no pueden abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia representativa, elegida como modelo de Estado de acuerdo con los artículos 39, 40, 41 y 116 de la Constitución Federal. Por lo anterior, la evaluación del potencial invalidante de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos que se encuentran en natural tensión. Por un lado, un principio que este tribunal ha denominado de *economía procesal* que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no pudiera tener como resultado un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada; y, por otro, un principio de *equidad en la deliberación parlamentaria* que apunta a una necesidad contraria, la de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.¹⁴

121. Es este último principio el que está estrechamente vinculado con la esencia y valor mismo de la democracia como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político. La democracia representativa es un sistema político en el que las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, en

¹⁴ El criterio sostenido en estos precedentes se ha aplicado en las siguientes acciones: a) Acción de inconstitucionalidad 9/2005, promovida por el Partido Revolucionario Institucional, resuelta el 13 de junio de 2005, por mayoría de 6 votos. Ministros disidentes: Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza; b) Acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, promovida por Partidos Políticos Movimiento Ciudadano, Acción Nacional, Revolución Democrática y Morena, resuelta el diez de noviembre de dos mil quince, por mayoría de ocho votos. Ministros disidentes: Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea y Silva Meza; c) Acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, promovida por Partidos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional, de Baja California y Comisión Nacional de Derechos Humanos, resuelta el once de mayo de dos mil veinte, por unanimidad de once votos; d) Acción de inconstitucionalidad 31/2019, promovida por diputados de la Sexagésima Legislatura del Estado de Chihuahua, resuelta el uno de julio de dos mil diecinueve, por mayoría de siete votos. Ministros disidentes: Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Medina Mora I.



donde aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte, no sólo de las mayorías, sino también de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su respeto, incluso a los legisladores mismos cuando actúen como órgano de reforma constitucional.

122. Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas; por tanto es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Cámara, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.

123. Así, en conclusión, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorgan pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

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

a) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones



de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

b) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

c) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

125. Así, en atención a los criterios antes expuestos, siempre debe evaluarse el procedimiento legislativo en su integridad, puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.¹⁵

126. Con el cumplimiento de estos presupuestos se asegura que todos los representantes populares tengan una participación activa y eficaz en el procedimiento legislativo con el fin de respetar los principios de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya manifestación culmina en el acatamiento de la decisión de la mayoría.

127. En conclusión, en un estado democrático es imprescindible que la Constitución imponga ciertos requisitos de forma, publicidad y participación

¹⁵ Resultan aplicables las tesis L/2008 y XLIX/2008, respectivamente de rubros: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL" y "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO."



para la creación, reforma o modificación de las distintas normas del ordenamiento jurídico. Son estos límites o formalidades esenciales del procedimiento legislativo los que aseguran la participación de las minorías y el cumplimiento de los principios democráticos.

128. Ahora bien, a efecto de constatar si en el caso se violó o no el procedimiento de reformas a la Ley Electoral de Baja California, se considera necesario aludir a las disposiciones, tanto constitucionales, legales y reglamentarias, a las que debía sujetarse dicho procedimiento.

129. Al respecto, la Constitución Local señala que:

a) La presentación de iniciativas de leyes y decretos está a cargo de varios entes autorizados, entre los que están los diputados locales. Por regla general, el trámite al que se sujetan dichas iniciativas consiste en ser dictaminadas en comisiones en primer término, para después con base en el dictamen correspondiente ser discutidas y votadas por el Pleno del Congreso. Los mismos trámites se observarán en la reforma, derogación o abrogación de leyes o decretos (artículos 28,¹⁶ 29¹⁷ y 32).¹⁸

b) Las comisiones de dictamen legislativo avisarán al Ejecutivo del Estado, a los Ayuntamiento y al Poder Judicial (en caso de que la iniciativa se refiera a asuntos que les atañen), cuando menos con cinco días de anticipación a la fecha de la sesión, a efecto de que envíen un representante que, sin voto tome parte en los trabajos (artículo 30).¹⁹

¹⁶ "Artículo 28. La iniciativa de las leyes y decretos corresponde:

"I. A los diputados; ..."

¹⁷ "Artículo 29. Las iniciativas de ley o decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

"I. Dictamen de Comisiones;

"II. Discusión;

"III. Votación."

¹⁸ "Artículo 32. Desechada una iniciativa no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

"En la reforma, derogación o abrogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación."

¹⁹ "Artículo 30. Las comisiones de dictamen legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto tome parte en los trabajos.



c) En los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de leyes y decretos (artículo 31).²⁰

d) Las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso del Estado y publicadas por el Ejecutivo (artículo 33).²¹

130. Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California dispone lo siguiente:

a) Toda iniciativa deberá presentarse al presidente del Congreso por escrito, firmada y acompañada de la exposición de motivos en la cual su autor o autores señalen las consideraciones jurídicas, políticas, sociales o económicas que justifican, explican, motivan y dan procedencia a la proposición de creación, reforma, derogación o abrogación de una ley, artículo de ésta o decreto (artículo 117).²²

b) Todo proyecto de ley será turnado por el presidente del Congreso a la comisión o comisiones que correspondan según las características del asunto de que se trate. Si del estudio y análisis de las iniciativas dentro de las comisiones de dictamen legislativo es necesario complementarlas o clarificarlas, bastará que así lo manifieste quien la presentó o algunos de los integrantes de la

"El mismo procedimiento se seguirá con:

"I. El Poder Judicial, cuando la iniciativa se refiere a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la administración de justicia; y

"II. Los Ayuntamientos, cuando la iniciativa se refiera a los asuntos de carácter municipal, en los términos de esta Constitución."

²⁰ "Artículo 31. En los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos, de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos."

²¹ "Artículo 33. Las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso y Promulgadas por el Ejecutivo, salvo lo previsto en el artículo 34 de esta Constitución.

"Si la ley no fija el día en que deba comenzar a observarse, será obligatoria en todo el Estado tres días después de la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

²² "Artículo 117. Toda iniciativa deberá presentarse al presidente del Congreso por escrito y firmada, con su exposición de motivos en la cual exponga su autor o autores las consideraciones jurídicas, políticas, sociales o económicas que justifican, explican, motivan y dan procedencia a la proposición de creación, reforma, derogación o abrogación de una ley, artículo de la misma o decreto. ..."



comisión mediante una adenda escrita, hasta antes de que sean dictaminados por la comisión respectiva (artículo 118).²³

c) Sólo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la comisión competente en los asuntos que, por acuerdo del Pleno del Congreso, por mayoría simple y en votación económica, sean calificados de urgente y obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de la materia aplicable. Para la procedencia de la dispensa de trámite es necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad. Asimismo, la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitir los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos (artículo 119).²⁴

d) El presidente del Congreso declarará abierto el debate una vez que se haya dado lectura al oficio, documento, iniciativa, dictamen o asunto en cuestión. Cuando se presenten a discusión los dictámenes de las Comisiones Dictaminadoras en sesión del Pleno del Congreso, el orden de intervención se conformará

²³ "Artículo 118. Todo proyecto se turnará por el presidente del Congreso a la Comisión que corresponda según la naturaleza del asunto de que se trate.

"Si del estudio y análisis de las iniciativas dentro de las comisiones de dictamen legislativo es necesario complementarlas o clarificarlas, bastará con que así lo manifieste su inicialista o algunos de los integrantes de la comisión, a través de una adenda en forma escrita, hasta antes de que sean dictaminados por la comisión respectiva.

"El dictamen se presentará al Pleno del Congreso en los plazos señalados en el artículo 124 de esta ley, para el cumplimiento de las fracciones II y III del artículo 29 constitucional."

²⁴ "Artículo 119. Sólo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la comisión competente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la presente ley y su reglamento.

"Además de lo señalado en el párrafo anterior, para la procedencia de la dispensa de trámite resultará necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad. Asimismo, la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

"No podrá dispensarse el trámite a comisiones de ninguna cuenta pública."



de la manera siguiente: primero la intervención de un miembro de la Comisión Dictaminadora, fundado y motivado el dictamen; y, posteriormente, la discusión en lo general y en lo particular [artículos 127²⁵ y 130].²⁶

e) Todo dictamen se discutirá primero en lo general y después en lo particular. La discusión en lo particular versará restrictivamente sobre los libros, títulos, capítulos, secciones, artículos, fracciones o incisos de una iniciativa de ley o decreto o de los puntos resolutiveos del dictamen que al inicio de la discusión en lo general se hayan reservado para su debate y votación por separado, a petición de uno o más diputados. Podrá ser objeto de modificación o adición la parte del asunto que se haya reservado o cualquier otra que se considere relacionada con la misma. Para efectos de la discusión en lo general o en lo particular, podrán hacer uso de la voz hasta tres diputados a favor y hasta tres en contra del asunto de que se trate, además del presidente o un miembro de la Comisión de Dictamen Legislativo correspondiente. Hecho lo anterior, se declarará cerrado el debate (artículos 130 y 131).²⁷

²⁵ "Artículo 127. El presidente del Congreso declarará abierto el debate una vez que se haya dado lectura al oficio, documento, iniciativa, dictamen o asunto en cuestión señalados en las fracciones I, III, IV y V del artículo anterior."

²⁶ "Artículo 130. Cuando se presenten a discusión los dictámenes de las Comisiones Dictaminadoras en sesión del Pleno del Congreso, el orden de intervención se conformará de la siguiente manera:

"I. Intervención de un miembro de la Comisión Dictaminadora, fundando y motivando el dictamen; y,

"II. Discusión en lo general y en lo particular."

²⁷ "Artículo 131. Todo dictamen se discutirá primero en lo general y después en lo particular, de conformidad con las siguientes prevenciones:

"I. La discusión en lo general versará sobre lo establecido por las fracciones III a la V del artículo 122 de la presente ley, en lo relativo a los dictámenes; y,

"II. La discusión en lo particular versará restrictivamente sobre los libros, títulos, capítulos, secciones, artículos, fracciones o incisos de una iniciativa de ley o decreto o de los puntos resolutiveos del dictamen que al inicio de la discusión en lo general, se hayan reservado, para su debate y votación por separado, a petición de uno o más diputados. Podrá ser objeto de modificación o adición la parte del asunto que se haya reservado o cualquier otra que se considere relacionada con la misma.

"Para efectos de la discusión en lo general o en lo particular, podrán hacer uso de la voz hasta tres diputados a favor y hasta tres en contra del asunto de que se trate, además del presidente o un miembro de la comisión de dictamen legislativo correspondiente. Hecho lo anterior, se declarará cerrado el debate."



f) Las resoluciones del Congreso del Estado se tomarán por mayoría de votos de los diputados. Para la aprobación de las minutas de reformas a la Constitución Federal, se requerirá de mayoría calificada (artículo 146).²⁸

g) La mayoría de votos puede ser simple, absoluta o calificada. La mayoría simple es la correspondiente a más de la mitad de los diputados que asistan a la sesión. Mayoría absoluta es la correspondiente a más de la mitad de los diputados que integran el Congreso del Estado. Mayoría calificada es la correspondiente a las dos terceras partes de los diputados que integran el Congreso del Estado. En los casos en que no se defina la clase de votación para resolver un asunto, se entenderá que deberá efectuarse por mayoría simple (artículo 147).²⁹

h) Hay tres tipos de votaciones: nominal, económica o por cédula. Serán aprobados por votación nominal los dictámenes de iniciativa de ley o decretos en lo general y cada libro, título, capítulo, sección o artículo en lo particular [artículos 148³⁰ y 149].³¹

i) En la votación nominal, cada miembro del Congreso comenzando por el lado derecho del presidente dirán en voz alta su nombre completo, apellido

²⁸ "Artículo 146. Las resoluciones del Congreso del Estado se tomarán por mayoría de votos de los diputados.

"Para la aprobación de las minutas de reformas a la Constitución Federal, se requerirá de mayoría calificada."

²⁹ "Artículo 147. La mayoría de votos puede ser simple, absoluta o calificada, entendiéndose por:

"I. Mayoría simple, la correspondiente a más de la mitad de los diputados que asistan a la sesión;

"II. Mayoría absoluta, la correspondiente a más de la mitad de los diputados que integran el Congreso del Estado; y,

"III. Mayoría calificada, la correspondiente a las dos terceras partes de los diputados que integran el Congreso del Estado.

"En los casos en que la Constitución Local, esta ley, sus reglamentos u otros ordenamientos, no definan la clase de votación para resolver un asunto de competencia del Congreso, se entenderá que deberá efectuarse por mayoría simple."

³⁰ "Artículo 148. Habrá tres tipos de votaciones: nominal, económica o por cédula."

³¹ "Artículo 149. Se aprobará por votación nominal los dictámenes de iniciativa de ley o decretos, en lo general, y cada libro, título, capítulo, sección o artículo, en lo particular.

"Igualmente podrá sujetarse a votación nominal un acuerdo o propuesta cuando lo solicite un diputado y sea apoyado por otros dos diputados por lo menos; siempre y cuando sea aprobado por el Pleno del Congreso del Estado."



paterno o apellido paterno y materno y añadirá la expresión "a favor", "en contra" o "me abstengo" (artículo 150).³²

131. Ahora bien, conviene recordar que, en el caso, únicamente se formularon violaciones al procedimiento legislativo respecto del artículo 27 Bis de la Ley Electoral del Estado de Baja California. A continuación, se narrará el proceso legislativo en términos generales, poniendo un énfasis más detallado en ese artículo impugnado. Ello con base en las constancias de autos que obran en el expediente, tales como la iniciativa de reforma, el Dictamen Número 46, las reservas presentadas al mismo y video de la sesión correspondiente, asimismo en el acta de sesión³³ y el orden del día, así como en el video DVD que envió el Congreso Local que contiene la sesión de diez de junio de dos mil veinte.

132. **Presentación de la iniciativa.** El doce de septiembre de dos mil diecinueve, el diputado Juan Manuel Molina García, integrante del Partido de Morena, presentó ante la Oficialía de Partes del Congreso del Estado de Baja California, una iniciativa de reforma a los artículos 15 de la Constitución Política del Estado de Baja California, 22 y 27 de la Ley Electoral del Estado, y 59 de la Ley de Partidos Políticos del Estado. Iniciativa a la que se adhirieron el diputado Víctor Navarro Gutiérrez y la diputada Miriam Elizabeth Cano Núñez.

133. **Aprobación del dictamen número 46 por la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales.** La Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales presentó el Dictamen Número 46. En el mismo se propuso en los puntos resolutivos, la aprobación de la reforma al artículo 15 de la Constitución Local y la reforma a los artículos 22, 27, 46, 136, 144, 145 y 190 de la Ley Electoral del Estado de Baja California.

134. Se advierte que dicho dictamen fue aprobado por cinco de los siete diputados que integraban en ese entonces la comisión referida, a saber: Juan

³² Artículo 150. La votación nominal se emitirá de la siguiente forma:

"I. Cada miembro del Congreso, comenzando por el lado derecho del presidente dirá: en voz alta su nombre completo, apellido paterno o apellido materno, añadiendo la expresión 'a favor', 'en contra' o 'me abstengo'; ..."

³³ Consultables en la página oficial en línea del Congreso de Baja California, en el enlace siguiente: https://www.congresobc.gob.mx/Contenido/Actividades_Legislativas/Actas_Sesion/Actas.aspx



Manuel Molina García (presidente), Rosina del Villar Casas (secretaria), Eva Griceola Rodríguez (vocal), Gerardo López Montes (vocal) y Víctor Hugo Navarro Gutiérrez (vocal).

135. **Discusión y aprobación del dictamen por el Congreso Local.**

En sesión ordinaria de diez de junio de dos mil veinte del Congreso Local, se llevó a cabo la discusión y aprobación del Dictamen Número 46 referido, mismo que se encontraba en el punto VI del orden del día.

136. Siendo las doce horas con un minuto del miércoles, el diputado presidente de la mesa directiva dio inicio a la sesión ordinaria que se realizó de manera virtual, en modalidad de videoconferencia. Se pasó lista y se verificó que había quórum legal para sesionar (al estar presentes veinticuatro diputados). Se señaló que el orden del día se había distribuido con anticipación a los diputados vía electrónica y se sometió a votación económica, el cual se aprobó por unanimidad. Se siguieron los puntos establecidos en el orden del día.³⁴

137. Al momento de analizar el apartado quinto del orden del día, "dictámenes", el diputado presidente le concedió el uso de la voz al diputado Juan Manuel Molina García para que presentara los dictámenes de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, y éste señaló que sólo se presentaría el Dictamen Número 46 de la citada comisión, y solicitó la dispensa de la lectura total del mismo, para únicamente dar lectura del proemio y de los puntos resolutivos.

138. El diputado presidente solicitó a la diputada secretaria sometiera a votación económica la dispensa de lectura presentada, resultando aprobada

³⁴ "Los puntos del orden del día eran:

"I. Lista de asistencia.

"II. Lectura, en su caso modificación y aprobación del orden del día.

"III. Acta de sesión ordinaria de fecha veinte de mayo de dos mil veinte.

"IV. Comunicaciones oficiales.

"V. Acuerdos de los órganos de gobierno.

"VI. Dictámenes.

"VII. Propositiones.

"VIII. Cita."



por unanimidad. Acto seguido, el diputado presidente le concedió el uso de la voz a la diputada María Luisa Villalobos Ávila, para presentar el Dictamen Número 46, en el cual se establecía lo siguiente:

"Dictamen No. 46 de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, respecto a la iniciativa reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y leyes secundarias presentada en fecha doce de septiembre del dos mil diecinueve.

"Honorable Asamblea:

"A la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales le fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente, iniciativa de reforma en materia electoral, presentada por el diputado Juan Manuel Molina García, por lo que sometemos a consideración de esta honorable Asamblea el presente:

"Dictamen

"...

"I. Fundamento.

"De conformidad con lo establecido en el artículo 39, 55, 56 fracción I, 57, 62, 63, 90, 122, 123, 124 y demás relativos a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, esta Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, es competente para emitir el presente dictamen, por lo que en el ejercicio de sus funciones se avocó al análisis, discusión y valoración de la propuesta referida en el apartado siguiente.

"...

"IX. Resolutivo.

"Por todo lo antes expuesto, fundado y motivado, los integrantes de esta Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, sometemos a la consideración de esta asamblea los siguientes puntos:



"Resolutivos

"Primero. Se aprueba la reforma al artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, para quedar como sigue:

"Artículo 15. La asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional que le correspondan a cada partido político, se hará por el Instituto Estatal Electoral de acuerdo con el procedimiento que se establezca en la ley, y atendiendo lo siguiente:

"I. Para que los partidos políticos tengan este derecho deberán:

"a) Participar con candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa en por lo menos el cincuenta por ciento de los distritos electorales, y

"b) Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional.

"c) Derogado.

"II. El Instituto Estatal Electoral una vez verificados los requisitos de la fracción anterior, asignará una diputación a cada partido político que tenga derecho a ello. Las asignaciones corresponderán sólo a las candidaturas que tengan mayor porcentaje de votación válida en el distrito y que no hayan obtenido constancia de mayoría...

"...

"III a VI. ...

"TRANSITORIOS

"Primero. Aprobada que sea la presente reforma, túrnese a los Ayuntamientos del Estado para el trámite previsto en el artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.



"Segundo. Agotado el proceso legislativo correspondiente y de obtenerse la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos del Estado, procedase a realizar la declaratoria de incorporación constitucional correspondiente.

"Tercero. La presente reforma entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.

"Segundo. Se aprueba la reforma a los artículos 22, 27, 46, 136, 144, 145 y 190 de la Ley Electoral del Estado de Baja California, para quedar como sigue:

"Artículo 22. Para que los partidos políticos tengan derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, deberán reunir los siguientes requisitos:

"I. Participar con candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en por lo menos el cincuenta por ciento de los distritos electorales, y

"II. Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de diputados por el principio de representación proporcional.

"III. Derogada.

"...

"Artículo 27. El consejo general hará la asignación de diputados a cada partido político conforme al resultado obtenido en los artículos anteriores, en los siguientes términos:

"I a la III. ...

"IV. Si dentro del plazo señalado en la fracción anterior el partido político no da respuesta, el consejo general procederá a determinarlo mediante sorteo; y

"V. Derogada.



"VI. ...

"...

"Artículo 46. ...

"I al XV. ...

"XVI. Registrar las candidaturas a gobernador del Estado y Municipales.

"XVII a XXXVIII. ...

"Artículo 136. ...

"I a la II. ...

"III. La de gobernador del Estado, será unipersonal.

"Los propietarios y suplentes de la fórmula de diputados, y de la planilla de municipales, a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, serán considerados separadamente, salvo para los efectos del voto válidamente emitidos.

"Artículo 144. ...

"I. ...

"II. ...

"a) ...

"b) Las planillas completas de municipales, ante el consejo general.

"Los partidos políticos o coaliciones ...

"De la solicitud del registro ...



"Artículo 145. ...

"I al VI. ...

"VII. Los candidatos al Congreso del Estado y a los Ayuntamientos que busquen reelegirse en sus cargos, deberán acompañar una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución en materia de reelección.

"Artículo 190. ...

"I a la V. ...

"VI. En la elección de diputados, aparecerá en el anverso un recuadro que contenga el nombre del candidato a diputado por el principio de mayoría relativa a propietario y el de su suplente, postulado por cada partido político; al reverso los recuadros que contengan el logo y denominación de los partidos políticos con la leyenda 'elección de diputados por el principio de representación proporcional'.

"VII a XI. ...

"...

"TRANSITORIOS

"Primero. Publíquese la presente reforma en el Periódico Oficial del Estado.

"Segundo. La presente reforma entrará en vigor hasta en tanto sea publicada la modificación al artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, materia del presente decreto y serán aplicables al siguiente proceso electoral ordinario que se celebre en la entidad.

"Tercero. El Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California, deberá en su caso, adecuar la reglamentación interna correspondiente, antes del inicio del proceso electoral 2020-2021.





"Dado en el salón de sesiones 'Lic. Benito Juárez García' de este edificio del Poder Legislativo del Estado, a los veintinueve días del mes de mayo de dos mil veinte."

139. Posteriormente, el diputado presidente, de acuerdo con el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, declaró abierto el debate del Dictamen Número 46, y, de conformidad con lo establecido en el artículo 129 del mismo ordenamiento legal, preguntó a los diputados si deseaban intervenir en contra del mismo.

140. El diputado presidente les concedió la voz a los diputados David Ruvalcaba Flores (PRI), Elí Topete Robles (MC) y Gerardo López Montes (PRD) para manifestarse en contra del dictamen en referencia. Posteriormente, les concedió la voz a los diputados Rodrigo Aníbal Otáñez Licona (PBC), Juan Manuel Molina García (Morena) y Víctor Hugo Navarro Gutiérrez (Morena), para manifestarse a favor del dictamen referido.

141. Al no registrarse más oradores que intervinieran a favor o en contra de la iniciativa, el diputado presidente declaró que el asunto estaba suficientemente discutido y solicitó a la diputada secretaria sometiera a votación nominal el Dictamen Número 46, resultando aprobado en votación nominal por diecinueve votos a favor (la diputada Rosina del Villar Casas, y los diputados Juan Manuel Molina García y Rodrigo Aníbal Otáñez Licona, votaron a favor en lo general, con una reserva en lo particular), dos votos en contra (de los diputados David Ruvalcaba Flores David y Elí Topete Robles) y tres abstenciones (de las diputadas Loreto Quintero Quintero, María Trinidad Vaca Chacón y Eva María Vásquez Hernández). El diputado presidente le concedió el uso de la voz a las diputadas que se abstuvieron para que razonaran su voto.

142. El diputado presidente le concedió el uso de la voz a la diputada Rosina Del Villar Casas, para presentar reserva en lo particular al Dictamen Número 46, quien realizó la presentación respectiva.

143. A continuación, el diputado presidente procedió a declarar un receso. De regreso, una vez verificado el quórum legal para sesionar, por medio de pase de lista, se reanudó la sesión.



144. El diputado presidente, conforme al artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, procedió a declarar abierto el debate de la reserva en lo particular al Dictamen Número 46 y, en términos del artículo 129 del mismo ordenamiento legal, preguntó a los diputados si deseaban intervenir en contra de la misma, sin que nadie hubiera solicitado el uso de la voz. En consecuencia, el diputado presidente solicitó a la diputada secretaria someter a votación nominal la reserva en lo particular al Dictamen Número 46, presentada por la diputada Rosina Del Villar Casas, resultando no aprobada por quince votos en contra, tres a favor y cuatro votos en abstención (mismos que razonaron su voto).

145. A continuación, el diputado presidente concedió el uso de la voz al diputado Juan Manuel Molina García, para presentar en lo particular la segunda reserva al Dictamen Número 46, lo que hizo en los términos siguientes:

"Diputado Juan Manuel Molina García: Gracias diputado presidente. Precisamente como lo planteé al momento de la votación en lo general, durante la sesión de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales platicamos y vimos al final de la sesión, ya que se había votado el dictamen, la necesidad de incorporar una reserva al momento de la votación en el Pleno, precisamente, para respetar, más bien para garantizar, en todo momento el principio de paridad de género en las asignaciones de diputaciones de representación proporcional y a la integración del Congreso, de esa manera, tomando varios planteamientos y analizando de qué manera esta reforma alcanzaría ese objetivo, también que es un mandato constitucional, voy a dar lectura a la reserva.

"El motivo de la presente reserva consiste en fortalecer el principio de paridad de género entendida ésta como la igualdad política entre mujeres y hombres, garantizando la asignación del cincuenta por ciento de los espacios a la participación de las mujeres, acorde a las recientes reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el pasado trece de abril de dos mil veinte, en tal virtud propongo modificar el contenido del resolutivo segundo del presente dictamen, de la siguiente manera:

"Resolutivo primero: Quedaría en sus términos.



"Resolutivo segundo: Se modifica la denominación del capítulo segundo del título segundo; el artículo 22, 27 y se adiciona el artículo 27 Bis a la Ley Electoral del Estado de Baja California para quedar como sigue:

"Capítulo segundo

"De la asignación de diputaciones de representación proporcional

"Artículo 22. Para que los partidos políticos tengan derecho a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, deberán reunir los siguientes requisitos:

"I. Participar con candidatos a diputaciones por el principio de mayoría relativa en por lo menos el cincuenta por ciento de los distritos electorales, y...

"(El resto del artículo queda igual. Es un tema de denominación, ya no dice diputados, diría diputaciones)

"Artículo 27. El consejo general hará la asignación de diputaciones a cada partido político conforme al resultado obtenido en los artículos anteriores, en los siguientes términos:

"(El resto del artículo queda igual)

"Artículo 27 Bis. El consejo general integrará un sistema de listas, una para mujeres y otra para hombres respecto a las candidatas y candidatos que se encuentren en el supuesto del artículo anterior. La asignación de diputaciones por este principio se hará de manera alternada garantizando en todo momento la paridad de género.

"(El resto del resolutivo y sus transitorios quedarían intocados)

"Entonces de esta manera, básicamente, lo que se está planteando es de que al momento de que se hagan las listas de los mejores segundos lugares, mejores segundos porcentajes, o lo que se le llama también en otro, mejores



perdedores, se van, se establecerían en dos listas por el Instituto, va a ser una lista de mujeres, una lista de hombres y de ahí de manera alternada se van a hacer las asignaciones al momento de, valga la redundancia, de asignar la representación proporcional, entonces de esta manera estaríamos respetando el principio de paridad y seguramente va a haber más modificaciones que hacer a la legislación electoral del Estado, precisamente, por el mandato contenido en el decreto de reforma federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de trece de abril de dos mil veinte, y que va a ser un paquete completo, no sólo de temas electorales, sino de temas de paridad, precisamente, de garantizar los derechos de las mujeres, de garantizar el acceso a una vida libre de violencia y otra serie de reformas que estamos obligados como Congreso del Estado a hacer, precisamente, para garantizar esa igualdad entre hombres y mujeres que debió de haber existido desde hace mucho tiempo y llegó el momento de respetar con mayor pulcritud. Ése es el texto de la reserva, se le envié inclusive a ustedes ahorita por un chat de toda la Legislatura y ahí está el texto, básicamente, la reserva toca el artículo 22, el 27 y el total es el 27 Bis. Es cuanto diputado presidente."

146. Posteriormente, el diputado presidente, de acuerdo a lo que establece el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, declaró abierto el debate de la reserva presentada por el diputado Juan Molina García y, de conformidad con el artículo 129 del mismo ordenamiento legal, preguntó si había algún diputado que quisiera hacer uso de la voz. Al no haber ningún diputado que solicitara el uso de la palabra, el diputado presidente solicitó a la diputada secretaria sometiera a consideración del Pleno la reserva.

147. Se tomó votación nominal sobre la reserva de mérito, la cual se muestra en la siguiente tabla:

Diputada o diputado	Voto
Agatón Muñiz Claudia Josefina	A favor
Bujanda Ruiz Miguel Ángel	A favor
Caballero Ramírez Montserrat	A favor



Cano Núñez Miriam Elizabeth	(sin voto)
Del Villar Casas Rosina	A favor
Gallardo García Fausto	A favor
Geraldo Núñez Araceli	(sin voto)
González Quiroz Julia Andrea	A favor
Hernández Carmona Carmen Leticia	A favor
López Montes Gerardo	Abstención
Melendrez Espinoza Juan	A favor
Molina García Juan Manuel	A favor
Moran Hernández Víctor Manuel	A favor
Moreno Hernández Luis	A favor
Navarro Gutiérrez Víctor Hugo	A favor
Otáñez Licona Rodrigo Aníbal	Abstención
Quintero Quintero Loreto	Abstención
Rodríguez Eva Gricelda	A favor
Ruvalcaba Flores David	En contra
Topete Robles Elí	(sin voto)
Vaca Chacón María Trinidad	Abstención
Vásquez Hernández Eva María	Abstención
Vázquez Castillo Julio César	A favor
Vázquez Valadez Ramón	A favor
Villalobos Ávila María Luisa	A favor

148. La diputada secretaria informó que el resultado de la votación para la reserva era de dieciséis votos a favor, uno en contra y seis abstenciones.

149. Este Tribunal Pleno advierte que dicho cómputo es incorrecto, ya que como se aprecia de la tabla anterior, el resultado de la votación fue: dieciséis



votos a favor, uno en contra y cinco abstenciones. Al respecto, cabe destacar que en el acta de la sesión de mérito, sí aparece la votación correcta.

150. El diputado presidente en uso de la voz manifestó lo siguiente:

"Diputado presidente: Gracias diputada. Bueno, por tratarse de una reserva que tiene alcances de reforma constitucional se requieren diecisiete votos para su aprobación, para tal efecto, por tal razón, se declara no aprobada la Reserva presentada por nuestro amigo diputado Juan Manuel Molina y le solicito que haga uso de la voz quien sigue en lista para plantear su reserva correspondiente."

151. Posteriormente el diputado presidente concedió el uso de la voz al diputado Rodrigo Aníbal Otáñez Licona para presentar reserva al Dictamen Número 46. El diputado presidente, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, declaró abierto el debate de la reserva señalada, y preguntó a los diputados si deseaban intervenir, sin que nadie se registrara para hacer uso de la voz, por lo que le solicitó a la diputada secretaria sometiera a consideración la reserva señalada, la cual resultó aprobada en votación nominal por diecinueve votos a favor, un voto en contra y tres votos en abstención (votos que fueron razonados).

152. El diputado presidente en uso de la voz manifestó lo siguiente:

"Diputado presidente: En consecuencia se declara aprobada la reserva del diputado Rodrigo Otáñez y, como bien decía yo hace unos minutos, la Legislatura se ha cuidado mucho que cuando se plantea una reforma constitucional, no sea a través de reservas con mayoría simple, que se pueda modificar el alcance de una reforma constitucional, sería muy fácil poder atajar una reforma constitucional presentando reservas que se pudiesen votar con mayoría simple y entonces, pues contravenir o contrarrestar el efecto de una reforma de este sentido, por eso se cuida mucho que cuando se presentan reformas constitucionales, en la parte de reservas se garantice también la mayoría calificada; sin embargo, debo aclarar que en el caso particular de la iniciativa presentada por nuestro compañero Juan Manuel Molina, su reserva era para las modificaciones



a la Ley Electoral del Estado y por tratarse de una ley secundaria, entonces se requiere mayoría simple, por esa razón, la reserva que se presentó con los votos que alcanzó se presenta como una reserva aprobada por la mayoría de los diputados, esto lo debo decir, ya lo consultamos directamente con los abogados de Presidencia, también con Consultoría Jurídica y, efectivamente, es una reforma, es una reserva, perdón, donde se pretende únicamente añadir contenido a la Ley Electoral en materia de paridad, así que por esa razón, como presidente del Congreso declaramos, decreto aprobada la reserva planteada, y una disculpa diputado."

153. Acto continuo, el diputado presidente procedió a declarar aprobado en lo general el Dictamen Número 46 de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, con dos reservas aprobadas en lo particular, presentadas por los diputados Juan Manuel Molina García y Rodrigo Aníbal Otáñez Licona.

154. **Publicación.** El veinticuatro de julio de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el "Decreto No. 85 mediante el cual se aprueba la reforma al artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; asimismo se aprueba la reforma a los artículos 22, 27, 46, 136, 144, 145 y 190 y la adición del artículo 27 Bis, todos de la Ley Electoral del Estado de Baja California".

155. Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que, en términos generales, sí se cumplió con el procedimiento de reformas analizado en términos de la regulación pertinente, pues como se advierte de la relatoría anterior: la iniciativa de reforma fue suscrita por un diputado del Congreso Local, quien tiene facultades para tal efecto.

156. El Congreso Local turnó la iniciativa a la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, la cual la analizó, formuló y aprobó el dictamen número 46, que proponía la reforma al artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, así como la reforma a los artículos 22, 27, 46, 136, 144, 145 y 190 de la Ley Electoral del Estado de Baja California.



157. En sesión ordinaria del Congreso Local de diez de junio de dos mil veinte, se llevó a cabo la discusión y aprobación del dictamen referido. Es importante destacar que al momento de presentar el dictamen se hizo mención que el mismo había sido repartido con anterioridad, siendo relevante que ningún diputado manifestó no haber tenido el dictamen previo a la sesión.³⁵ Así las cosas, después de haber dado lectura al proemio y resolutivos del dictamen, se puso a discusión en lo general, donde se inscribieron tres diputados para hacer uso de la palabra en contra del mismo y tres diputados para hablar a favor. Al término de sus intervenciones se sometió a votación en lo general, el dictamen fue aprobado por diecinueve votos a favor (tres diputados señalaron que votaban a favor en lo general, pero con una reserva en lo particular), dos en contra y tres abstenciones.

158. A continuación, se sometió a discusión la reserva presentada por la diputada Rosina Del Villar Casas, sin que ningún diputado hubiera solicitado la palabra, por lo que se tomó votación nominal, resultando no aprobada la reserva en cuestión al obtener quince votos en contra, tres a favor y cuatro votos en abstención.

159. Se sometió a discusión la reserva presentada por el diputado Juan Manuel Molina García, sin que ningún diputado hubiera solicitado el uso de la voz, por lo que se tomó votación nominal, resultando aprobada la reserva en cuestión al obtener dieciséis votos a favor, uno en contra y cinco abstenciones.

160. Se sometió a discusión la reserva presentada por el diputado Rodrigo Aníbal Otáñez Liconá, sin que nadie se registrara para hacer uso de la voz, por lo que se tomó votación nominal, resultando aprobada la reserva en cuestión al obtener diecinueve votos a favor, un voto en contra y tres votos en abstención.

³⁵ Cabe señalar que, si bien no existe constancia en el expediente de que las y los diputados habrían recibido el dictamen con la debida anticipación, de las participaciones en el debate y que no existió objeción alguna de las y los legisladores o expresión de que no habían recibido dicho dictamen, es dable concluir que efectivamente lo recibieron con antelación a la sesión y conocían sus alcances. Incluso el Ministro instructor al observar que el Congreso Local fue omiso en remitir la totalidad de constancias que derivaron del procedimiento legislativo, por auto de 9 de octubre de 2020 le requirió a ese órgano parlamentario sin obtener ninguna información adicional a la que se ha precisado con antelación.



161. Dado el resultado de las votaciones, el diputado presidente procedió a declarar aprobado en lo general el Dictamen Número 46, con dos reservas aprobadas en lo particular, presentadas por los diputados Juan Manuel Molina García y Rodrigo Aníbal Otáñez Licona.

162. Finalmente, el veinticuatro de julio de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el "Decreto No. 85 mediante el cual se aprueba la reforma al artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; asimismo se aprueba la reforma a los artículos 22, 27, 46, 136, 144, 145 y 190 y la adición del artículo 27 Bis, todos de la Ley Electoral del Estado de Baja California".

163. Conforme a todo lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que en la reforma sí se observaron las diversas fases sustanciales señaladas en la normatividad local para las reformas aprobadas, y se permitió la participación de todas las fuerzas políticas, por lo que, en el caso no existió violación alguna a las formalidades esenciales del proceso de creación de normas que lleven a su invalidación.

164. En efecto, en el caso se cumplió con los estándares dados por este Alto Tribunal, a la luz de los cuales debe evaluarse la regularidad constitucional del procedimiento legislativo precisado con antelación. Ello, toda vez que:

165. A) El procedimiento legislativo respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. Lo anterior es así, porque de autos no se advierte alguna irregularidad que hubiera impedido a las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso Local a participar en el procedimiento en condiciones de libertad e igualdad.

166. En principio, si bien la iniciativa la presentó un diputado del Partido de Morena, no se advierte que se hubiere impedido a alguna fracción parlamentaria en específico ejercer su derecho de presentar alguna iniciativa a fin de reformar la Constitución Local o la Ley Electoral del Estado de Baja California.

167. Del proyecto de dictamen presentado por la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, integrada por Juan Manuel Molina



García (presidente), Rosina Del Villar Casas (secretaria), Eva Gricelda Rodríguez (vocal), Gerardo López Montes (vocal), Víctor Hugo Navarro Gutiérrez (vocal), Julia Andrea González Quiroz (vocal) y Julio César Vázquez Castillo (vocal), se advierte que la propuesta de iniciativa de reforma fue tomada en cuenta y que el dictamen fue firmado por los primeros cinco integrantes mencionados, votando éstos a favor.

168. En la sesión de diez de junio de dos mil veinte del Pleno del Congreso Local, se verificó el quórum necesario para sesionar, se dio lectura al proemio y a los resolutivos del dictamen y se puso a discusión en lo general. Se llevó a cabo el proceso deliberativo respectivo e hicieron uso de la voz tres diputados para hablar a favor y tres para hablar en contra. Se sometió a votación en lo general, resultando aprobado el dictamen con una votación de diecinueve votos a favor (tres diputados votaron a favor en lo general, con una reserva en lo particular), dos votos en contra y tres abstenciones.

169. Cada una de las reservas se sometió a discusión y no habiendo oradores que hubieran solicitado el uso de la palabra, se sometieron, respectivamente, a votación. La reserva propuesta por la diputada Rosina Del Villar Casas se desechó por obtener una votación de quince votos en contra, tres a favor y cuatro en abstención. La reserva propuesta por el diputado Juan Manuel Molina García se aprobó al obtener una votación de dieciséis votos a favor, uno en contra y cinco abstenciones. La reserva propuesta por el diputado Rodrigo Aníbal Otáñez se aprobó al obtener una votación de diecinueve votos a favor, uno en contra y tres votos en abstención.

170. En virtud del resultado de las votaciones se aprobó el dictamen, con las dos reservas aprobadas en lo particular.

171. Por tanto, la aprobación de la reforma se realizó de manera libre y en condiciones de igualdad, ya que todos los diputados que asistieron a las citadas sesiones estuvieron en condiciones de hacer valer sus argumentos a favor o en contra del proyecto de dictamen que se sometió a discusión y votación.

172. De esta manera, se advierte que en el proceso legislativo el Congreso Estatal funcionó como una cámara de deliberación política, en cuyo contexto las mayorías y minorías tuvieron la posibilidad de hacerse oír.



173. **B) El procedimiento deliberativo culminó con la correcta aplicación de reglas de votación establecidas.** En efecto, como se estableció con antelación, las votaciones por las que se aprobó el dictamen se ajustaron en cada una de sus etapas, a las reglas establecidas por las normas aplicables; específicamente en lo relativo a la votación en lo general del dictamen, éste se aprobó por más de las dos terceras partes de los miembros del Congreso (en total con veinticinco integrantes), ya que tuvo una votación favorable de diecinueve votos, lo que tuvo por satisfecho la votación de mayoría calificada requerida para la reforma constitucional y, a la postre, también la mayoría simple requerida para la reforma a la Ley Electoral del Estado.

174. Por lo que hace a la reserva presentada por el diputado Juan Manuel Molina García, ésta se aprobó por mayoría simple (dieciséis votos a favor) toda vez que versaba únicamente respecto a la Ley Electoral del Estado. Por su parte, la reserva presentada por Rodrigo Aníbal Otáñez Licona se aprobó con una votación de diecinueve votos a favor.

175. Por tanto, es claro que se cumplió con el criterio consistente en que el proceso deliberativo culmine con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas para las reformas propuestas.

176. **C) En el caso, se advierte también que en el desarrollo del procedimiento se culminó con el criterio consistente en que tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones realizadas deben ser públicas.**

177. Lo anterior es así, ya que de las constancias que integran los autos, no se advierte que estas sesiones se hubieran llevado a cabo de una forma diferente a la pública, esto es, que hayan sido privadas o secretas, sino por el contrario, en tales discusiones se expusieron las posiciones de las diversas fuerzas políticas a los ojos del público, siendo recogida fielmente por los instrumentos dedicados a dejar constancia pública de los trabajos parlamentarios: el acta de la sesión, el video de la misma y la publicación en los instrumentos oficiales de las normas adoptadas.

178. Además, este Tribunal Pleno advierte que, ante la situación que se vive en el país por la pandemia provocada por la enfermedad del coronavirus



(COVID-19), la sesión se realizó por medio de la Plataforma Zoom Cloud Meetings, haciendo referencia a que se transmitía en tiempo real por los canales institucionales de transmisión del Congreso Local.³⁶

179. Ahora bien, este Tribunal Pleno considera **infundado** el planteamiento del Partido de Baja California relativo a que la reserva por la que se adicionó el artículo 27 Bis a la Ley Electoral de Baja California no cumplió con los requisitos de la Constitución Local y de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, toda vez que dicha reserva no fue discutida, sino que simplemente se sometió a votación.

180. Lo infundado de dicho argumento deriva de que, contrario a lo que afirma el partido promovente, no se vulneró el procedimiento establecido en la Constitución Local o en la ley orgánica respectiva, toda vez que, como quedó ampliamente detallado en la narración relativa al desarrollo de la sesión de diez de junio de dos mil veinte del Congreso Local, se advierte que una vez aprobado en lo general el Dictamen Número 46, se procedió a analizar en lo particular. De esta manera, en primer lugar, se discutió y desechó en votación la reserva presentada por la diputada Rosina Del Villar Casas.

181. Posteriormente, se concedió la voz al diputado Juan Manuel Molina García quien presentó su reserva en lo particular. El diputado presidente, conforme al artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, declaró abierto el debate de la reserva presentada y, de conformidad con el artículo 129 del mismo ordenamiento legal, preguntó si había algún diputado que quisiera hacer uso de la voz, sin que nadie de las y los diputados presentes en la sesión pidiera intervenir en el debate. Sólo una vez que se constató que ninguna legisladora o legislador solicitó el uso de la voz, ello fue cuando se sometió a votación.

182. De esta manera, se puede concluir que no existe violación invalidante alguna al procedimiento establecido en la Constitución Local o en la Ley Orgánica

³⁶ Uno de los canales institucionales por los que se transmitió fue en la plataforma YouTube en el canal oficial del Congreso de Baja California, consultable en el enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=CjG5mQUpybY>



del Poder Legislativo respectiva, puesto que la circunstancia de que nadie hizo uso de la voz, fue una consecuencia de que, ninguno de los diputados presentes solicitó la palabra, lo que de ninguna forma se puede considerar que viola las leyes mencionadas, pues no existió impedimento alguno para que los diputados pudieran participar en el debate, sino que, por el contrario, se siguió el procedimiento establecido para la aprobación de las reservas, esto es, se discutió primero en lo general el Dictamen Número 46 y, una vez aprobado, se procedió a su discusión en lo particular, cada una de las reservas se presentó y acto seguido se abrió a debate cada una de ellas y, sólo después de que ninguno de los diputados ejerciera su derecho a participar en el debate, se sometieron a votación.

183. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno considera que se aplicaron de manera correcta los artículos que reglamentan el proceso electoral y no se advierte alguna violación a los principios de legalidad, ya que en el caso sí se observaron las normas locales relativas al procedimiento de reformas, y no se advierte alguna irregularidad con potencial invalidante de la reforma aquí analizada.

184. Máxime que de conformidad con el artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California³⁷ podrá ser objeto de adición al dictamen la parte del asunto (libros, títulos, capítulos, secciones, artículos, entre otros) que se haya reservado para su debate y votación por separado, a petición de uno o más diputados.

³⁷ "Artículo 131. Todo dictamen se discutirá primero en lo general y después en lo particular, de conformidad con las siguientes prevenciones:

"I. La discusión en lo general versará sobre lo establecido por las fracciones III a la V del artículo 122 de la presente ley, en lo relativo a los dictámenes; y,

"II. La discusión en lo particular versará restrictivamente sobre los libros, títulos, capítulos, secciones, artículos, fracciones o incisos de una iniciativa de ley o decreto o de los puntos resolutivos del dictamen que al inicio de la discusión en lo general, se hayan reservado, para su debate y votación por separado, a petición de uno o más diputados. Podrá ser objeto de modificación o adición la parte del asunto que se haya reservado o cualquier otra que se considere relacionada con la misma.

"Para efectos de la discusión en lo general o en lo particular, podrán hacer uso de la voz hasta tres diputados a favor y hasta tres en contra del asunto de que se trate, además del presidente o un miembro de la Comisión de Dictamen Legislativo correspondiente. Hecho lo anterior, se declarará cerrado el debate."



185. Por tanto, conforme a lo expuesto, este Tribunal Pleno estima que no existen violaciones invalidantes en el procedimiento legislativo que tengan como consecuencia la declaración de invalidez del Decreto Número 85 impugnado.

Tema 2. Elaboración de la lista para la designación de diputaciones en el sistema de representación proporcional.

186. En el segundo concepto de invalidez el Partido de Baja California manifiesta que el artículo 27 Bis de la Ley Electoral de la entidad federativa es inconstitucional porque viola el principio de certeza en materia electoral, así como los derechos políticos de los ciudadanos y candidatos. El promovente estima que se crea una antinomia entre el artículo 27 y el 27 Bis del mismo ordenamiento legal, ya que el primero habla de que el sistema de representación proporcional será a través de una lista, mientras que el segundo precepto habla de dos listas, por lo que los artículos se contraponen.

187. En ese sentido, el promovente estima que se genera incertidumbre política entre los candidatos y ciudadanos, porque no son claras las reglas de selección de dichos candidatos por el principio de representación popular.

188. El texto de las disposiciones cuestionadas es el que sigue:

"Artículo 27. El consejo general hará la asignación de diputaciones a cada partido político conforme al resultado obtenido en los artículos anteriores, en los siguientes términos:

"I. Determinará qué candidatos a diputados de cada partido político no obtuvieron la constancia de mayoría; debiendo identificar, en el caso de coalición, a qué partido político pertenece el candidato en coalición.

"II. Elaborará una lista en orden descendente de cada partido político con los candidatos que no hayan obtenido la constancia de mayoría, de acuerdo a su porcentaje de votación válida en el distrito respectivo. El porcentaje se tomará hasta diezmilésimas, sin redondear la última cifra.



"Se entenderá por votación válida la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos políticos en el ámbito territorial de que se trate;

"III. Si dos o más candidatos de un partido político tienen el mismo porcentaje en la lista, hasta antes del séptimo lugar, el consejo general le solicitará al partido político, para que dentro de las veinticuatro horas siguientes a que sea notificado, determine el lugar que le corresponderá;

"IV. Si dentro del plazo señalado en la fracción anterior el partido político no da respuesta, el consejo general procederá a determinarlo mediante sorteo; y

"V. Derogada

"VI. En caso de que la asignación recaiga en quien esté inhabilitado o no reúna los requisitos para ser electo la asignación deberá ser cubierta por el suplente de la fórmula respectiva. Si este último también resulta inhabilitado o no reúne los requisitos para ser electo, se asignará aquella fórmula de candidatos del mismo partido político que siga en el orden de la lista.

"Las vacantes de propietarios de diputados por el principio de representación proporcional, deberá ser cubiertas por los suplentes de la fórmula respectiva. Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa será cubierta por aquella fórmula del mismo partido que sigue en el orden de la lista que para efectos de asignación haya elaborado el consejo general."

"Artículo 27 Bis. **El consejo general integrará un sistema de listas, una para mujeres y otra para hombres** respecto a las candidatas y candidatos que se encuentren en el supuesto del artículo anterior. La asignación de diputaciones por este principio se hará de manera alternada garantizando en todo momento la paridad de género."

189. Este Tribunal Pleno estima que es **infundado** el concepto de invalidez planteado por el partido promovente, ya que no se advierte violación al principio de certeza electoral porque no existe una antinomia entre el artículo 27 y el 27 Bis de la Ley Electoral del Estado. Los artículos regulan supuestos distintos y, a la postre, las listas a que se refieren se aplican para circunstancias diferentes, como a continuación se demostrará.



190. El artículo 27 de la ley impugnada³⁸ hace referencia a la reglas para que el consejo general elabore, dentro del proceso de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, una lista de orden descendente de cada partido político con los candidatos que no hayan obtenido la constancia de mayoría, de acuerdo a su porcentaje de votación válida en el distrito respectivo.

191. Por su parte, el artículo 27 Bis de la ley de mérito hace referencia a que el consejo general elaborará un sistema de listas, una de mujeres y una de hombres, para asignar alternadamente las candidaturas a ocupar un puesto por representación proporcional, para lo cual la asignación de las diputaciones se hará de manera alternada garantizando en todo momento la paridad de género.

192. En ese orden de ideas, es claro que el artículo 27 Bis se refiere a la lista que se utilizará para la asignación final de las diputaciones que integrarán la Cámara de Diputados Local. Ello deriva, en primer lugar, de la interpretación literal de la norma y, en segundo lugar, la misma es concordante con la intención expresada en el proceso legislativo que dio lugar a la existencia de dicha norma.

193. En la reserva presentada para adicionar el artículo 27 Bis de la Ley Electoral Local se estableció que el motivo de la misma consistía "en fortalecer el principio de paridad de género entendida ésta como la igualdad política entre mujeres y hombres, **garantizando la asignación del 50% de los espacios a la participación de las mujeres**" y al momento de la presentación de la misma se expuso al Congreso Local que "se establecerían dos listas por el instituto, va a ser una lista de mujeres, una lista de hombres y **de ahí de manera alternada se van a hacer las asignaciones al momento de, valga la redundancia, de asignar la representación proporcional, entonces de esta manera estaríamos respetando el principio de paridad**".

194. Por tanto, este Tribunal Pleno estima que no existe antinomia entre los artículos referidos. Si bien ambos preceptos se encuentran inmersos en las

³⁸ Artículo del que no se está analizando su constitucionalidad o inconstitucionalidad en la presente acción.



reglas para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, lo contundente es que el artículo 27 de la ley cobra aplicación en un primer momento de ese proceso, esto es, cuando el consejo elabora las listas de cada partido para ordenar a las candidatas y candidatos a una diputación por ese principio, mientras que, por otra parte, el artículo 27 Bis del mismo ordenamiento, cobra aplicación, no al momento de que se elaboren las listas particulares de cada partido político, sino adquiere vigencia hasta el momento de la asignación final para la integración del Congreso Local, es decir, previo conocimiento de cuál será el orden de las candidaturas de cada partido, el consejo elaborará un sistema de listas, una de mujeres y una de hombres, para asignar alternadamente las diputaciones por el principio de representación proporcional.

195. Una interpretación contraria, en la que se entendiera que el artículo 27 Bis establece una regla para la conformación de las listas a que hace referencia el artículo 27, ambos de la Ley Electoral Local, traería como consecuencia que se pudiera hacer nugatorio el fin buscado por el Congreso Estatal, toda vez que, por ejemplo, se podría dar el caso de que hubiera mayor número de partidos políticos que el de diputaciones por asignar por el principio de representación proporcional y que el primer lugar de todas las listas particulares de los partidos políticos que obtuvieron el porcentaje necesario para obtener una diputación fueran hombres, esto implicaría que la asignación de las diputaciones sólo corresponderían a ellos.

196. En ese sentido, como se adelantó, este Tribunal Pleno estima que no existe una antinomia entre los artículos 27 y 27 Bis de la ley, por lo que no le asiste razón al partido promovente cuando afirma que se viola el principio de certeza al no estar claras las reglas para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional; por el contrario, este Tribunal Pleno considera que el artículo 27 Bis es claro y favorece además el principio de paridad de género.

197. Sobre este último aspecto, este Tribunal Pleno ha interpretado que el principio constitucional de paridad de género no se agota en el registro o postulación de candidaturas antes de la jornada electoral, sino que trasciende a la



integración de los órganos. Sin que ello conlleve una obligación de que la integración final sea exactamente paritaria, ni una paridad en cada grupo parlamentario o partido cuando se trate del órgano legislativo, y que ampliar el principio de paridad de género a la integración final de los órganos no es una obligación constitucional y, más bien, forma parte de la libertad legislativa de las entidades federativas. Por ende, se ha determinado que obliga a las entidades federativas a contemplar medidas en la asignación de diputaciones de representación proporcional que favorezcan la integración paritaria de los Congresos Locales, las cuales necesariamente deben ser respetuosas del resto de los principios constitucionales aplicables.³⁹

³⁹ Véase la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, resuelta en sesión pública virtual de 7 de septiembre de 2020. Al retomar ciertas consideraciones de la contradicción de tesis 275/2015, fallada en sesión pública de 4 de junio de 2019, de la que derivó la tesis jurisprudencial P./J. 11/2019 (10a.), de título y subtítulo: "PARIDAD DE GÉNERO. EL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN I, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRASCIENDE A LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. De la interpretación gramatical, teleológica, sistemático-funcional e histórica del artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el principio de paridad entre los géneros trasciende a la integración de los órganos representativos de las entidades federativas y, por lo tanto, no se agota en el registro o postulación de candidaturas por parte de los partidos políticos antes de la jornada electoral. En esta tesitura, las entidades federativas se encuentran constitucionalmente obligadas a establecer en su normativa local acciones tendientes a la paridad de género para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional a los partidos políticos con derecho a escaños. Ciertamente pueden existir múltiples variantes en la implementación de tales medidas correctivas en el ámbito local, pues la distribución específica entre legisladores locales de mayoría relativa y representación proporcional forma parte de la libertad configurativa de las entidades federativas. Además, en los procesos electorales locales la paridad de género necesariamente coexiste con otros principios constitucionales que también deben ser respetados (por ejemplo: legalidad, certeza, imparcialidad y objetividad). No obstante, lo cierto es que garantizar –a través de la acción estatal– que mujeres y hombres tengan las mismas posibilidades de acceder a los Congresos Locales no es optativo para las entidades federativas. Por lo tanto, en sistemas electorales con modalidades de "listas abiertas" de candidaturas –es decir, donde los candidatos de representación proporcional no se definen sino hasta después de la jornada electoral, como sucede con las listas de 'mejores perdedores' de mayoría relativa– o de 'listas cerradas no bloqueadas' –es decir, donde el orden de prelación de los candidatos de representación proporcional se determina en función de la votación recibida en la elección de mayoría relativa–, la prohibición de reacomodos por razón de paridad de género en las listas definitivas de candidatos con que los partidos políticos finalmente participan en la asignación de escaños es inconstitucional.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 71, Tomo I, octubre de 2019, página 5, «con número de registro digital: 2020747 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas».



198. Por lo expuesto, lo procedente es reconocer la validez del artículo 27 Bis de la Ley Electoral del Estado de Baja California.

Tema 3. Asignación de las diputaciones en el sistema de representación proporcional, cuando los partidos van en coalición. Estudio del artículo 15, fracción II, de la Constitución Estatal.

199. El Partido Acción Nacional impugna el artículo 15, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Baja California bajo dos argumentos. En su **primer concepto de invalidez** aduce que dicho artículo resulta violatorio del principio de legalidad y seguridad jurídica, por incidir en el régimen de coaliciones, cuya regulación corresponde sólo al Congreso de la Unión, en términos del artículo 73 y segundo transitorio del decreto de diez de febrero de dos mil catorce, de la Constitución Federal; sin que las entidades federativas cuenten con atribuciones para legislar sobre esa figura. Ello, porque con la reforma a la Constitución Estatal, se eliminan las diputaciones de lista y se regula que en el caso de coaliciones la asignación de diputaciones a partidos políticos se determinará con base en el convenio de coalición, esto es, se estableció que en dicho convenio debe disponerse la forma en que se realizará la primera asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional. Con lo cual se impone una carga más allá de las establecidas en la Constitución Federal y en la Ley General de Partidos Políticos.

200. Al respecto, el promovente señala que el artículo 91 de la Ley General de Partidos Políticos establece los requisitos indispensables que deben contener los convenios de coalición. Además de que en el artículo 87, numeral 14, en relación con el diverso numeral 89, numeral 1, inciso d), ambos de la Ley General de Partidos Políticos, garantiza que si a algún partido político coaligado no le correspondió una candidatura a diputación por el principio de mayoría relativa en el convenio respectivo, tenga el derecho a que se le asigne diputado por representación proporcional si alcanzó el umbral correspondiente, a fin de salvaguardar efectivamente su correspondiente representación legislativa. De ahí que la norma impugnada haría nugatorio el acceso a un escaño en la vía de representación proporcional a un partido político coaligado que en el convenio respectivo que no haya postulado candidato a diputado por el principio de mayoría relativa, pero que haya alcanzado el umbral constitucional requerido.



201. El texto de la citada disposición impugnada es el siguiente:

"Artículo 15. La asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional que le correspondan a cada partido político, se hará por el Instituto Estatal Electoral de acuerdo con el procedimiento que establezca la ley, y atendiendo lo siguiente:

"...

"II. El Instituto Estatal Electoral una vez verificados los requisitos de la fracción anterior, asignará una diputación a cada partido político que tenga derecho a ello. Las asignaciones corresponderán sólo a las candidaturas que tengan mayor porcentaje de votación válida en el distrito y que no hayan obtenido constancia de mayoría. **En el caso de coaliciones, la primera asignación a cada partido político deberá determinarse, además, con base en el convenio de coalición registrado.**

"En el caso de que el número de partidos políticos sea mayor que el de diputaciones por asignar, éstas se otorgarán a los que tengan mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarse; ..."

202. Este Tribunal Pleno considera **infundados** los argumentos del partido político, por lo que debe declararse la validez de la porción normativa destacada que hace referencia al régimen de las coaliciones.

203. Para resolver la cuestión planteada es necesario precisar que el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y los Estados, en lo relativo a los partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases establecidas en la propia Ley Fundamental.⁴⁰

⁴⁰ Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución."



204. En relación con lo apuntado, y en lo que ahora interesa destacar, el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), del decreto de reformas a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce,⁴¹ determina que en la ley general que regule a los partidos políticos nacionales y locales se establecerá el sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones en el cual se deberá: 1) establecer un *sistema uniforme de coaliciones* para los procesos federales y locales; 2) precisar que su registro se podrá solicitar hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas; c) establecer la diferencia entre coaliciones totales, parciales y flexibles; d) prever las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos; y, e) precisar que en el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse.⁴²

205. Ahora bien, en relación con las cuestiones relativas a la figura de las *coaliciones*, es necesario tener presente que, desde la acción de inconstitucio-

⁴¹ "Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014.

"Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales: ...

"f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

"1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;

"2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;

"3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;

"4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;

"5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, ..."

⁴² Cabe señalar que, respecto de este artículo segundo transitorio, el Tribunal Pleno al resolver las acciones 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014 señaló que su obligatoriedad es de idéntico valor al del propio articulado constitucional.



nalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014,⁴³ en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce, este Tribunal Pleno determinó que con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal y, el diverso segundo transitorio fracción I, inciso f), del decreto de reforma de diez de febrero de dos mil catorce, a los que se aludió con anterioridad, las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones.

206. Este criterio de incompetencia de los legisladores locales se reiteró en diversos precedentes posteriores en los que se desestimaban las impugnaciones ya que únicamente se alcanzaba una mayoría de siete votos; sin embargo, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, en sesión de nueve de junio de dos mil quince, estas razones ya obtuvieron una votación idónea de ocho votos para declarar la invalidez respectiva.⁴⁴ Este criterio posteriormente se reiteró al resolverse en sesión de tres de septiembre de dos mil quince, la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015.

207. En los citados precedentes se indicó que las Legislaturas Locales, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley

⁴³ Fallada en sesión de 9 de septiembre de 2014, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. En cuanto al tema de la incompetencia de los legisladores locales para legislar en materia de coaliciones se obtuvo una mayoría de 9 votos con salvedades de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo; el Ministro Pérez Dayán precisó que sólo como marco referencial; y la Ministra Luna con precisiones sobre que es por suplencia de la queja y no como marco regulatorio. Cabe señalar que con posterioridad a este precedente en las subsecuentes acciones de inconstitucionalidad en las que se analizó este tema y se aplicó el aludido criterio, las votaciones si bien fueron mayoritarias –7 votos–, no se alcanzaba la votación mínima de 8 votos para declarar la invalidez por razón de incompetencia del legislador local, por lo que las acciones se desestimaban. Fue hasta que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, en sesión de 9 de junio de 2015, y ya con una nueva integración de este Tribunal Pleno dado que se incorporó el Ministro Eduardo Medina Mora I., que al retomarse las razones de incompetencia del legislador local para legislar en materia de coaliciones, se alcanzó una votación mayoritaria de 8 votos a favor de la invalidez por incompetencia de las Legislaturas Locales.

⁴⁴ Así entonces, por la incompetencia de las Legislaturas Locales para legislar en el tema de coaliciones, votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldivar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora, Sánchez Cordero y Pérez Dayán. Votaron en contra los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales.



General de Partidos Políticos, tienen atribución para legislar respecto de las coaliciones; ello, pues el deber de adecuar su marco jurídico ordenado por el artículo transitorio del decreto de reforma constitucional (por el que se expidió la normativa referida) no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local dado que la citada ley es de observancia general en todo el territorio nacional.

208. Criterio que se reiteró en la acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas, fallada el once de febrero de dos mil dieciséis. En esta sentencia, entre varios preceptos impugnados, se analizó el artículo 110 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo⁴⁵ que establecía en su primer párrafo que los partidos políticos coaligados, independientemente de la elección, conservarían su propia representación en los consejos del respectivo instituto electoral y ante las mesas directivas de casillas. Por mayoría calificada, se sostuvo que cuando se regule la representación de las coaliciones ante los consejos electorales y mesas directivas de casillas, los Congresos Locales no tienen facultades para legislar al respecto.⁴⁶

⁴⁵ "Artículo 110. Cada partido político coaligado, independientemente de la elección para la que se realice, conservará su propia representación en los consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casillas.

"Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para los efectos establecidos en esta ley.

"Los votos en los que se hubiere marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como uno (sic) solo voto.

"Cada partido político coaligado deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional."

⁴⁶ Véase, el primer párrafo de la página 275 de la sentencia. Lo anterior fue aprobado por **mayoría de nueve votos** de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo por razones distintas, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo, tema 5, relativo a las coaliciones, consistente en declarar la invalidez de los artículos 109, párrafo primero, fracciones I, inciso c), y II, párrafo cuarto, y 110 de la Ley Electoral de Quintana Roo. El Ministro Franco González Salas votó en contra y anunció voto particular.

Similar norma se analizó en la acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas, fallada el veintisiete de octubre de dos mil dieciséis (artículo 74 del Código Electoral para el Estado de Coahuila que preveía el mismo tipo de reglamentación para las coaliciones y su representación en los consejos). Sin embargo, en este caso se desestimó la acción al no alcanzarse la mayoría calificada por la integración del Pleno en esa sesión (por mayoría de siete votos de los Ministros Luna



209. Criterio que volvió a reiterarse (tras varios precedentes en donde no se alcanzó la mayoría calificada) al resolverse el siete de octubre de dos mil diecinueve la acción de inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada 75/2018. Por unanimidad de nueve votos,⁴⁷ se declaró la invalidez de la porción normativa que refería a las coaliciones en el artículo 31, párrafo tercero, de la Constitución de Sonora, ya que a partir de dicha regulación se permitía que bajo esa forma de participación electoral se postularan candidaturas de diputados locales de representación proporcional.

210. Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 132/2020, resuelta en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veinte, se reiteró la falta de competencia del legislador de Querétaro para regular la posibilidad para las coaliciones de postular listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional. Retomando a su vez lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2017, fallada en sesión pública de nueve de junio de dos mil quince.

211. Ahora bien, este Tribunal Pleno considera que para determinar si en el presente caso se invade la competencia del Congreso de la Unión para regular la figura de las coaliciones, primero es necesario verificar que la porción normativa impugnada regule sustantivamente dicha figura, toda vez que no se debe entender que existe una prohibición para que el legislador local ocupe el vocablo

Ramos con precisiones en cuanto a consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán por aspectos estrictamente competenciales, y presidente Aguilar Morales por aspectos estrictamente competenciales; los Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra).

Misma conclusión de desestimar se alcanzó en la acción de inconstitucionalidad 41/2017 y sus acumuladas, fallada el veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete; en la que también se examinaron normas que regulaban la representación de las coaliciones ante diversos órganos del Instituto Electoral Local y no se alcanzó la mayoría calificada de votos para su invalidez.

⁴⁷ Por unanimidad de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de la metodología, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio del artículo 31, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Sonora, consistente en declarar la invalidez del artículo 31, párrafo tercero, en sus porciones normativas "**coalición o**". El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. Ausentes el Ministro Franco González Salas y la Ministra Piña Hernández.



"coalición", sino que es necesario que exista una regulación sustantiva de la figura para que se actualice la invasión de competencias referida.

212. Al respecto, el artículo 15, fracción II, de la Constitución Local, en la porción que se analiza, establece que respecto a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, en el caso de coaliciones, la primera asignación a cada partido político deberá determinarse, además, con base en el convenio de coalición registrado.

213. Por tanto, en el caso, se debe concluir que dicha porción normativa no regula sustancialmente la figura de las coaliciones, sino que es una norma funcional o instrumental para dotar de sentido al sistema de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, de ahí que la norma analizada, sólo hace una referencia indirecta a la figura de coaliciones, al regular el sistema de acceso a los partidos y coaliciones a la asignación de curules por el principio de representación proporcional en uso de su facultad de configuración legislativa, y a la cual se deben adherir los partidos políticos, locales y nacionales, que participen a través de las coaliciones electorales.

214. Por otra parte, se debe señalar que este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 133/2020,⁴⁸ precisó que la invalidez de la norma impugnada al regular el tema de coaliciones derivaba de la falta de competencia de la Legislatura Local; sin embargo, se realizó un segundo estudio en el que se concluyó que la norma impugnada también era inválida al regular de una manera divergente el diseño de los partidos coaligados a como lo hace la legislación general. En términos similares, en la acción de inconstitucionalidad 140/2020,⁴⁹ se realizó este doble estudio.

215. En el presente caso, se debe concluir que la norma impugnada no se contrapone a la legislación general, en específico se debe entender que no impone

⁴⁸ Fallada el veinticinco de agosto de dos mil veinte, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

⁴⁹ Resuelta el siete de septiembre de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



obligaciones adicionales, ya que la expresión "además" que utiliza el artículo, sólo lleva a entender que la asignación correspondiente se hará conforme al sistema que establece la propia ley, siempre considerando lo que se diga en el convenio de coalición, y si en el convenio no se establece nada, simplemente se deberá estar a lo que disponga la ley.

216. Así, lo procedente es reconocer la validez del artículo 15, fracción II, en la porción normativa que dice: "En el caso de coaliciones, la primera asignación a cada partido político deberá determinarse, además, con base en el convenio de coalición registrado", de la Constitución Política del Estado de Baja California.

Tema 4. Nueva metodología de elección de las diputaciones en el sistema de representación proporcional.

217. El Partido Acción Nacional impugna la eliminación de las diputaciones por lista en el sistema de representación proporcional, en el artículo 15, fracción II, de la Constitución Local.

218. En su **segundo concepto** de invalidez expresa que existe violación al principio de autodeterminación de los partidos políticos contenido, a la luz del mandato de no regresividad previsto en el artículo 1 de la Ley Fundamental. El principio de autodeterminación y auto-organización de los partidos políticos, reconocidos en los artículos 41, base I, y 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal, implica que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que establezcan la Constitución y la ley. Lo que implica que los partidos políticos tienen el derecho de definir la forma de gobierno y organización que consideren adecuada, conforme a su ideología e intereses políticos, incluidos los mecanismos que estimen más apropiados para la definición y selección de sus candidatos a cargos de elección popular.

219. Agrega el promovente que la no regresividad implica que no puede haber una disminución de los principios y derechos fundamentales ya reconocidos, como es el caso de la facultad de registro de candidaturas de diputaciones de lista, sin que exista una justificación reforzada.





220. Añade el Partido Acción Nacional que la eliminación de la existencia de diputaciones de lista vulnera el principio de autodeterminación de los partidos políticos y el mandato de no regresividad, porque se instituyeron con el objeto de posibilitar el acceso de la ciudadanía al ejercicio de cargos de elección popular, como una medida de interés público que tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de los órganos de representación política.

221. El partido promovente afirma que si bien la forma en cómo opera el principio de representación proporcional en cuanto a la asignación de diputaciones le es disponible a las Legislaturas Locales, el esquema que adopten debe guardar armonía con los derechos y principios constitucionales, como lo son el de autodeterminación y auto-organización de los partidos políticos, así como con el principio constitucional de progresividad.

222. Además, afirma que la eliminación del derecho de los partidos políticos a formular listas de candidaturas a diputaciones, conlleva un trato desigual para los institutos políticos que no vayan coaligados respecto de aquellos que sí establezcan una coalición y registren candidaturas. Ello, porque las fuerzas políticas que vayan coaligadas sí estarán en posibilidad de presentar su lista.

223. Este Tribunal Pleno considera **infundados** los argumentos del partido político promovente, por las consideraciones que se desarrollan a continuación.

224. Para una mayor claridad en la exposición, conviene volver a reproducir el artículo 15 impugnado, destacando la parte combatida y que será estudiada en este apartado.

"Artículo 15. La asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional que le correspondan a cada partido político, se hará por el Instituto Estatal Electoral de acuerdo con el procedimiento que se establezca en la ley, y atendiendo lo siguiente:

"I. Para que los partidos políticos tengan este derecho deberán:

"a) Participar con candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa en por lo menos el cincuenta por ciento de los distritos electorales, y



"b) Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional.

" ...

"II. El Instituto Estatal Electoral una vez verificados los requisitos de la fracción anterior, asignará una diputación a cada partido político que tenga derecho a ello. **Las asignaciones corresponderán sólo a las candidaturas que tengan mayor porcentaje de votación válida en el distrito y que no hayan obtenido constancia de mayoría.** En el caso de coaliciones, la primera asignación a cada partido político deberá determinarse, además, con base en el convenio de coalición registrado. **[esta parte subrayada se declaró inconstitucional en el apartado precedente]**

"En caso de que el número de partidos políticos sea mayor que el de diputaciones por asignar, éstas se otorgarán a los que tengan mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarse; ..."

225. El artículo combatido en la porción normativa impugnada⁵⁰ establece que, previa verificación de los requisitos de la fracción I del artículo 15 de la Constitución Local, el Instituto Estatal Electoral asignará una diputación (por el principio

⁵⁰ Artículo 15. La asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional que le correspondan a cada partido político, se hará por el Instituto Estatal Electoral de acuerdo con el procedimiento que se establezca en la ley, y atendiendo lo siguiente:

"I. Para que los partidos políticos tengan este derecho deberán:

"a) Participar con candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa en por lo menos el cincuenta por ciento de los distritos electorales, y

"b) Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional.

" ...

"II. El Instituto Estatal Electoral una vez verificados los requisitos de la fracción anterior, asignará una diputación a cada partido político que tenga derecho a ello. **Las asignaciones corresponderán sólo a las candidaturas que tengan mayor porcentaje de votación válida en el distrito y que no hayan obtenido constancia de mayoría.** En el caso de coaliciones, la primera asignación a cada partido político deberá determinarse, además, con base en el convenio de coalición registrado.

"En caso de que el número de partidos políticos sea mayor que el de diputaciones por asignar, éstas se otorgarán a los que tengan mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarse; ..."



de representación proporcional) a cada partido político que tenga derecho a ello. Estas asignaciones corresponderán sólo a las candidaturas que tengan mayor porcentaje de votación válida en el distrito y que no hayan obtenido constancia de mayoría.

226. Dichos lineamientos difieren de los establecidos previo a la reforma,⁵¹ porque anteriormente, la primera asignación correspondía a los candidatos a las diputaciones de las listas previamente registradas ante la autoridad electoral o los que tuvieran mayor porcentaje de votación válida en el distrito y que no hubieran obtenido constancia de mayoría; correspondiendo a cada partido o coalición determinar si dicha asignación se hacía con base en la lista registrada o por porcentaje de votación válida.

227. De esta manera, la reforma impugnada elimina la asignación de diputaciones por el sistema de representación proporcional con base en una lista que se tenía que registrar ante la autoridad electoral y prevé únicamente la asignación por porcentaje de votación.

228. El partido promovente refiere que dicha reforma contraviene los artículos 41, base I, y 116, fracción IV, inciso f), constitucionales, en la parte que

⁵¹ "Artículo 15. La asignación de los diputados por el principio de representación proporcional que le correspondan a cada partido político, se hará por el Instituto Estatal Electoral de acuerdo con el procedimiento que se establezca en la ley, y atendiendo lo siguiente:

"I. Para que los partidos políticos tengan este derecho deberán:

"a). Participar con candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en por lo menos el cincuenta por ciento de los distritos electorales;

"b). Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, y

"c) Haber obtenido el registro de la lista de cuatro candidatos a diputados por el principio de representación proporcional. Corresponde a cada partido político o coalición, en su caso, determinar si la primera asignación que le corresponda por este principio, será con base en la lista registrada o por porcentaje de votación válida, especificándolo en el periodo de registro de la lista de candidatos o en su caso, en el convenio de coalición, ante el Instituto Estatal Electoral.

"II. El Instituto Estatal Electoral una vez verificados los requisitos de la fracción anterior, asignará un diputado a cada partido político que tenga derecho a ello. **Esta primera asignación corresponderá a los candidatos a diputados de las listas previamente registradas ante la autoridad electoral o los que tengan mayor porcentaje de votación válida en el distrito y que no hayan obtenido constancia de mayoría.**

"En caso de que el número de partidos políticos sea mayor que el de diputaciones por asignar, éstas se otorgarán a los que tengan mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarse; ..."



determinan que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la Constitución y la ley.

229. Ahora bien, resulta ilustrativo el artículo 34 de la Ley General de Partidos Políticos⁵² que define a los asuntos internos de los partidos políticos como el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base en las disposiciones previstas en la Constitución, en esa ley, así como en su respectivo estatuto y reglamentos que aprueben sus órganos de dirección. Posteriormente, señala una serie de acciones y procedimientos que cataloga como asuntos internos:

a) La elaboración y modificación de sus documentos básicos, las cuales en ningún caso se podrán hacer una vez iniciado el proceso electoral;

b) La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a éstos;

c) La elección de los integrantes de sus órganos internos;

⁵² "Artículo 34.

"1. Para los efectos de lo dispuesto en el penúltimo párrafo de la base I del artículo 41 de la Constitución, los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base en las disposiciones previstas en la Constitución, en esta ley, así como en su respectivo estatuto y reglamentos que aprueben sus órganos de dirección.

"2. Son asuntos internos de los partidos políticos:

"a) La elaboración y modificación de sus documentos básicos, las cuales en ningún caso se podrán hacer una vez iniciado el proceso electoral;

"b) La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a éstos;

"c) La elección de los integrantes de sus órganos internos;

"d) Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular;

"e) Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales y, en general, para la toma de decisiones por sus órganos internos y de los organismos que agrupen a sus militantes; y,

"f) La emisión de los reglamentos internos y acuerdos de carácter general que se requieran para el cumplimiento de sus documentos básicos."



d) Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular;

e) Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales y, en general, para la toma de decisiones por sus órganos internos y de los organismos que agrupen a sus militantes; y,

f) La emisión de los reglamentos internos y acuerdos de carácter general que se requieran para el cumplimiento de sus documentos básicos.

230. Del precepto referido, se advierte que los asuntos internos de los partidos políticos están relacionados con sus estatutos y reglamentos, los requisitos de afiliación, la elección de los integrantes de sus órganos internos, los procedimientos para la elección de precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, y estrategias electorales.

231. Por tanto, este Tribunal Pleno estima que el artículo impugnado no otorga al Instituto Electoral Local o alguna otra autoridad electoral facultades que resulten invasivas de la vida interna de los partidos políticos.

232. En efecto, la norma impugnada se refiere al procedimiento de asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional, y establece que éstas corresponderán sólo a las candidaturas –previamente elegidas por los partidos políticos– que tengan mayor porcentaje de votación válida en el distrito y que no obtengan constancia de mayoría. Así, la norma no incide en los asuntos internos de los partidos, sino que establece las reglas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional.

233. Sobre este último tema, este Tribunal Pleno se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre las características de nuestro sistema electoral y, en particular, respecto de su carácter mixto, esto es, que conjuga los principios de mayoría relativa y de representación proporcional para la elección de ciertos cargos públicos, como las diputaciones locales. De manera relevante para este caso, se retoman algunas de las consideraciones expresadas en la acción de



inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015,⁵³ en relación con ambos conceptos.

234. En síntesis, el principio de mayoría consiste en asignar cada una de las diputaciones a la candidatura que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada uno de los distritos electorales uninominales en los que se divide la entidad federativa en cuestión. Este sistema expresa como característica principal el fincar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos en favor del candidato más aventajado. El término "uninominal" significa que cada partido político puede postular un solo candidato por cada distrito en el que participa y el acreedor de la constancia de mayoría y validez de la elección será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate.

235. Por su parte, la representación proporcional es el principio de asignación de diputaciones por medio del cual se atribuye a cada partido político un número de diputaciones proporcional al número de votos emitidos en su favor en una circunscripción plurinominal, que se eligen a partir de listas de candidaturas que registra cada partido político para ese efecto. El objeto de este principio, ha dicho este Alto Tribunal, es procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda, en equitativa proporción, al número de curules a que tenga derecho cada uno de ellos y, entre otras cosas, evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular que se pueden producir en un sistema de mayoría simple y de esta forma, hacer prevalecer el pluralismo.

236. Ahora bien, en un sistema mixto como el nuestro, se aplican ambos principios. En nuestro sistema, la ciudadanía emite un solo voto que se contabiliza para la elección de un diputado por mayoría relativa y, asimismo, para un

⁵³ Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis. Las consideraciones ahí desarrolladas fueron en parte retomadas de las acciones de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010, fallada por este Tribunal Pleno el veinticinco de octubre de dos mil diez; 26/2011 y su acumulada 27/2011, fallada por este Tribunal Pleno el primero de diciembre de dos mil once; y 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012, resuelta por este Tribunal Pleno el treinta y uno de octubre de dos mil doce.



partido político a través de listas de representación proporcional. De esa manera, los partidos deben presentar candidatos en los distritos electorales uninominales y listas de candidatos en las circunscripciones plurinominales.

237. Por lo que se refiere a las entidades federativas, en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, se prevé la obligación de integrar sus Legislaturas con diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), en los términos que señalen las leyes locales y, a partir de la reforma constitucional de dos mil catorce, aunque se mantiene la libertad de configuración normativa referida, se sujeta su ejercicio a ciertas bases, con la fijación de reglas y límites de sobre y sub-representación.

238. Del precepto constitucional citado, se desprenden las siguientes bases relevantes para esta resolución:

- **Obligación de incorporar en la legislación estatal los principios de mayoría relativa y representación proporcional y libertad de configuración normativa.** Los Congresos de los Estados deben integrarse por diputados electos conforme a los principios de mayoría relativa y representación proporcional, de acuerdo con lo que establezcan las leyes locales.

- **Límite de sobrerrepresentación.** La diferencia entre el porcentaje de diputaciones que por ambos principios corresponda a un partido político y el porcentaje de votos que hubiese obtenido no puede ser mayor a ocho por ciento.

- **Excepción al límite de sobre-representación.** Esta diferencia puede ser mayor si el porcentaje de diputaciones que por el principio de mayoría relativa corresponde a un partido político excede en más de ocho por ciento el porcentaje de votos que hubiese obtenido.

- **Límite de sub-representación.** La diferencia entre el porcentaje de diputaciones que por ambos principios corresponda a un partido político y el porcentaje de votos que hubiese obtenido no puede ser menor a ocho por ciento.



239. Asimismo, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015 y 63/2015,⁵⁴ tras hacer un recuento de los precedentes en la materia, señaló que en nuestro país impera un sistema electoral de carácter mixto (integrado por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional) el cual tiene reglas precisas para el ámbito federal y estatal, tras la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce.

240. Respecto al ámbito estatal, se precisaron las reglas referidas líneas arriba. Además, se señaló que al margen de estos lineamientos expresos **la Constitución General otorga a las entidades federativas un amplio margen de libertad configuradora en torno a la regulación de los sistemas de elección por mayoría relativa y representación proporcional al interior de sus Legislaturas; es decir, pueden combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y representación proporcional que integren los Congresos Locales;** establecer el número de distritos electorales en los que se divida la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional; ello, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad, cuestión que en cada caso concreto corresponderá verificar a esta Suprema Corte mediante un juicio de razonabilidad.

241. Por tanto, que la Constitución Local haya eliminado la lista de diputados para la elección en el sistema de representación proporcional y determine que la asignación de las diputaciones por ese sistema corresponderá sólo a las candidaturas con base en su porcentaje de votación, no vulnera el principio de autodeterminación y auto-organización de los partidos políticos, sino que dicha

⁵⁴ Fallada el cinco de octubre de dos mil quince. Por mayoría de nueve votos se aprobó respecto del apartado VIII, relativo al análisis de los conceptos de invalidez en donde se impugnan las reformas a la Constitución Local, en su tema 2: definiciones y usos de los conceptos "votación estatal emitida" y "votación válida emitida", consistente en reconocer la validez del artículo 33, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. El Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a la sesión por desempeñar una comisión de carácter oficial.



regla se establece en uso de la libertad configuradora del Estado para regular el sistema de representación proporcional, en específico, la forma para asignar las diputaciones.

242. Ahora bien, el partido promovente también aduce que la eliminación de diputaciones de lista contraviene el principio de progresividad, pues se instituyeron con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática.

243. Al respecto, se debe decir que en la acción de inconstitucionalidad 53/2017 y su acumulada 57/2017,⁵⁵ así como en la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017 y 98/2017,⁵⁶ este Tribunal Pleno determinó que el principio de progresividad no es un parámetro válido para analizar la forma en la que las Legislaturas Locales regulan el principio de representación proporcional.

244. Al respecto, se ha establecido que el principio de progresividad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal y en diversos tratados internacionales ratificados por México, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas del caso concreto, lo que implica, por un lado, la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y, por otro, la prohibición *prima facie* de emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos; de manera que en congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad)

⁵⁵ Resuelta el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

⁵⁶ Resuelta el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).⁵⁷

245. Dicho principio, a juicio de esta Suprema Corte, no resulta aplicable a las normas que rigen la conformación de las Legislaturas Locales ni a la manera en que éstas regulan el principio de representación proporcional, ya que la adopción del sistema electoral mixto y las bases para su regulación a nivel estatal suponen una decisión sobre el modelo de democracia representativa, que si bien obedece, en parte, a la obligación del Estado de generar las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, necesariamente implica sopesar factores muy variados, tales como las necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las cuales pueden variar de un lugar a otro y en distintos momentos históricos.

246. Por tanto, sujetar el diseño de los sistemas electorales al principio de progresividad sería contrario al amplio margen de autonomía con que cuentan las entidades federativas para organizar sus instituciones políticas a fin de dar efectos a los derechos políticos, los que por lo demás, constituyen a su vez el límite a ese margen de libertad.

247. Finalmente, no le asiste la razón al partido promovente cuando afirma que existe un trato diferenciado entre los partidos que no vayan en coalición y aquellos que sí lo hagan, porque en su opinión, a estos últimos sí se les permite presentar una lista para las diputaciones en el sistema de representación proporcional.

248. Al respecto, no se advierte que exista alguna norma con ese alcance, esto es, no se advierte que la norma impugnada permita a los partidos coaligados presentar una lista para designar diputaciones por el principio de representación proporcional. No es obstáculo a la conclusión anterior que el partido

⁵⁷ Véase la jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.". Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, página 189, registro digital: 2015305.



promovente mencione que el artículo 87, párrafo 14, de la Ley General de Partidos Políticos⁵⁸ tiene ese alcance, ya que ese artículo simplemente establece la regla consistente en que debe existir un registro por cada partido coaligado de sus listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional; sin embargo, dicha lista se deberá hacer siguiendo los lineamientos que las leyes regulen precisamente en la integración de las listas.

249. Por lo expuesto, lo procedente es reconocer la validez del artículo 15, fracción II, de la Constitución Local, en su porción normativa "Las asignaciones corresponderán sólo a las candidaturas que tengan mayor porcentaje de votación válida en el distrito y que no hayan obtenido constancia de mayoría".

250. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 15, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y 27 Bis de la Ley Electoral del Estado de Baja California, reformado y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto No. 85, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de julio de dos mil diecinueve, de conformidad con el apartado VII de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

⁵⁸ Artículo 87. ...

"14. En todo caso, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y su propia lista de candidatos a senadores por el mismo principio."



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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los 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, II, III y IV relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia. Las Ministras y el Ministro Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con precisiones, Piña Hernández con precisiones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a la precisión de las normas impugnadas.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los 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 VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Análisis de las violaciones al procedimiento de reformas de la Ley Electoral de Baja California", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto No. 85, mediante el cual se aprueba la reforma al artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; asimismo se aprueba la reforma a los artículos 22, 27, 46, 136, 144, 145



y 190 y la adición del artículo 27 Bis, todos de la Ley Electoral del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de julio de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones adicionales y por la inclusión de diversos preceptos del decreto reclamado, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 4, denominado "Nueva metodología de elección de las diputaciones en el sistema de representación proporcional", consistente en reconocer la validez del artículo 15, fracción II, párrafo primero, en su porción normativa "Las asignaciones corresponderán sólo a las candidaturas que tengan mayor porcentaje de votación válida en el distrito y que no hayan obtenido constancia de mayoría", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 85, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de julio de dos mil diecinueve. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de la Ministra y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 3, denominado "Asignación de las diputaciones en el sistema de representación proporcional, cuando los partidos van en coalición", consistente en reconocer la validez del artículo 15, fracción II, párrafo primero, en su porción normativa "En el caso de coaliciones, la primera asignación a cada partido político deberá determinarse, además, con base en el convenio de coalición registrado", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 85, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de julio de dos mil diecinueve. Las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.



Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los 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 con reserva en las consideraciones, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Elaboración de la lista para la designación de diputaciones en el sistema de representación proporcional", consistente en reconocer la validez del artículo 27 Bis de la Ley Electoral del Estado de Baja California, adicionado mediante el Decreto No. 85, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de julio de dos mil diecinueve. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los 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 Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las Ministras y los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: Las tesis aisladas P. XLIX/2008 y P. L/2008 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, con número de registro digital: 169493 y página 717, con número de registro digital: 169437, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 31 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO).

II. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LOS CONGRESOS LOCALES ESTÁN FACULTADOS PARA LEGISLAR EN ESA MATERIA, AJUSTÁNDOSE A LAS BASES PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS [ARTÍCULO 9, APARTADO A, FRACCIÓN VIII, PÁRRAFO PRIMERO E INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2019 Y SU ACUMULADA 129/2019. PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, RESPECTIVAMENTE. 10 DE MARZO DE 2020. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

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

VISTOS; para resolver los autos relativos a la **acción de inconstitucionalidad 126/2019 y su acumulada 129/2019**, promovidas por el Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática, respectivamente y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de las acciones.** Mediante sendos escritos presentados el trece y el quince de noviembre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por una parte Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, en su carácter de presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional y, por la otra, Aída Estephany Santiago Fernández, Adriana Díaz Contreras,



Karen Quiroga Anguiano, Ángel Clemente Ávila Romero y Fernando Belauzaran Méndez, representantes de la Dirección Nacional Extraordinaria del Partido de la Revolución Democrática, respectivamente, promovieron acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

Órganos responsables:

1. Poder Legislativo del Estado de Tabasco.
2. Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.

Normas generales cuya invalidez se reclaman:

El Partido Revolucionario Institucional reclama:

"Decreto 124, publicado en el Periódico Oficial del Estado, Edición 8046, Suplemento D, Época 7A, de 16 de octubre de 2019, por el que, conforme al artículo único. Se reforma el párrafo primero y el inciso a) de la fracción VIII del apartado A del artículo 9 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, y el cual en su parte conducente a la letra dice: (Se transcribe)."

El Partido de la Revolución Democrática reclama:

"Lo es el Decreto 124 Número 2074, mediante el cual se propone reformar el primer párrafo y el inciso a) de la fracción VIII del apartado A del artículo 9 para definir que el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinaria permanentes de los partidos políticos locales se fijará anualmente en los términos establecidos en la Ley General de Partidos Políticos, en tanto que el financiamiento público para el sostenimiento de los partidos políticos nacionales se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado por el 32.5% del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

SEGUNDO.—Artículos constitucionales señalados como violados. El Partido Revolucionario Institucional señaló los artículos 1o., 14, 16, 17, 35,



fracción I, 39, 40, 41, fracción II y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el Partido de la Revolución Democrática señaló los numerales 1o., 16, 17, 41, base II, 116, fracción IV, incisos b) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los preceptos 23, inciso d), 26, inciso b), 50, numeral 1, 51 y 52 de la Ley General de Partidos Políticos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Los promoventes aducen los siguientes conceptos de invalidez, en los que argumentan en síntesis lo siguiente:

Partido Revolucionario Institucional

A manera de preámbulo indica que el Decreto 124 emitido por el Congreso del Estado de Tabasco, publicado en el Periódico Oficial del Estado, Edición 8046, Suplemento D, Época 7A, de dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, viola los artículos 11, 14, 16, 17, 35, fracción I, 39, 40, 41, fracción II y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo siguiente:

Primer concepto de invalidez. Violación a los principios de igualdad, equidad y certeza contenidos en los artículos 41, fracción II y 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal.

Señala que el artículo 41, fracción II, inciso a), párrafo segundo, de la Constitución Federal es claro y preciso, al determinar lo concerniente al financiamiento público al que tienen derecho los partidos políticos, con relación a las actividades ordinarias permanentes que desarrollan para lograr cumplimentar el fin y naturaleza de éstos.

Por otra parte, indica que de la lectura del artículo 9, apartado A, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Local, se observa que el legislador reformó, en aras de armonizar un criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se pronunció sobre la invalidez de la reforma al inciso a) de la fracción VIII del apartado A, denominado "De los partidos políticos y los candidatos independientes", del artículo 9 de la Constitución Local, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, el trece de octubre de dos mil dieciocho, ello, en atención



a las resoluciones recaídas a las acciones de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas.

Entonces, el legislador local optó por corregir una reforma declarada inválida y procedió a realizar la reforma constitucional, contraviniendo el principio contenido en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal, toda vez que, si bien es cierto, las Legislaturas Locales cuentan con libertad configurativa para definir las reglas relacionadas con el financiamiento público de los partidos políticos nacionales, también cierto es que, la normativa debe estar configurada de tal manera que los principios tengan operatividad, congruencia y funcionalidad.

En el caso concreto, pese a que en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal, se observa el otorgamiento de la competencia al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que distribuyan las competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos y toda vez que dicha facultad se palpa en el artículo 52, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos, al determinar que los partidos políticos nacionales contarán con recursos públicos locales, siempre y cuando hayan obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate y que las Legislaturas Locales podrán fijar las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que den cumplimiento al porcentaje establecido.

Al respecto, señala que es evidente la contradicción de la reforma Constitucional Local con lo establecido por la Norma Fundante, al determinar en el cuerpo de la misma, sólo la distinción de las figuras políticas de nacionales y locales, dejando en estado de interpretación lo referente a su facultad, así como en vacío de lectura, al establecer que la Legislatura Estatal "en ejercicio de su libertad configurativa" determina el financiamiento público de los partidos políticos nacionales y locales –sin hacer la especificación que se trata del financiamiento local– violentando de esta forma, la competencia de disposición de un recurso federal de la cual, no es competente para determinar su otorgamiento.

En este orden de ideas, el artículo 41, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal, determina que la autoridad electoral es el único ente con compe-



tencia, capacidad y facultades para determinar respecto del financiamiento en el ámbito federal, en virtud de que en términos del artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, las autoridades electorales estatales son correspondientes en su ámbito de competencia, es decir en el local.

Por ende, la reforma "intentó" darle un enfoque distintivo para el otorgamiento del financiamiento, basando su actuar en su libertad legislativa, sin embargo, la misma carece de coherencia, legalidad y certeza, al dejar de lado la distinción sobre de qué financiamiento refiere el ejercicio legislativo, dejando así que los efectos en su aplicación traiga como consecuencia una interpretación perjudicial a su mandante, en razón de que no se observa a quién le asiste el derecho a fiscalizar el ejercicio, observar el informe anual de ingresos y egresos, es decir, el orden federal se podría referir de dudoso.

En consecuencia, considera que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá determinar que la libertad legislativa del Congreso Local trae como consecuencia una invasión de competencias, y por ende, una contravención a la Constitución General, ello, por determinar lo que en derecho le concierne al orden federal, esto, en el marco de no determinación de lo legislado. Citó en apoyo la jurisprudencia 5/2016, de rubro: "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. DEBE RESPETAR EL DERECHO A LA IGUALDAD."

Derivado de lo anterior, destaca que el ejercicio legislativo en el que se determina la reducción del financiamiento público de los partidos políticos nacionales resulta preocupante, en virtud de que la democracia debe ser progresista, entendiéndose que entre más opciones políticas que se le presenten a la ciudadanía, ésta podrá participar en la construcción y fortalecimiento de nuestro sistema político nacional, lo que, en estricto sentido, al verse reducido un financiamiento público –el cual, es un derecho constitucional– las oportunidades de la ciudadanía de participar en proyectos que estime, reflejan sus demandas sociales, se verá afectado de forma directa e indirecta, en virtud de que el ejercicio del poder público estará secuestrado por un grupo del cual, no siempre la ciudadanía adopta.



Argumento que considera relevante, ya que rescata la naturaleza original del principio, favoreciendo el pluripartidismo como contrapeso al partido mayoritario e, incluso, hegemónico, evitando la existencia de bloques de partidos dominantes.

Que el financiamiento público de los partidos políticos tiene su origen en conseguir que la ciudadanía participe en la vida democrática, ello, a través de las actividades ordinarias permanentes que realizan los partidos políticos, en este sentido, la reducción del financiamiento público del partido político no refleja un principio de austeridad republicana trazada por la cuarta transformación, ya que lo que se busca instaurar es un Estado de nula participación democrática, generando con ello, una inestabilidad no sólo financiera, sino democrática, participativa, creando con ello, condiciones que impidan el desarrollo económico de la entidad federativa en comento, lo que se reflejará en las actividades ordinarias permanentes del partido político, ya que la entrega mensual, que se determine de forma anual, traiga aparejado un deterioro a la sociedad tabasqueña, por la imposibilidad de crear condiciones de participación y discernir entre una postura y otras.

Por lo anterior, se deberá estimar que no basta con que la Legislatura Local contemple una distinción entre partidos políticos nacionales y locales, sino que es necesario que se realice la valoración de la funcionalidad de dicha distinción, dejando en estado de indefensión, la distinción entre los financiamientos públicos federales o locales, del cual, refiere su propia reforma.

Por lo que se deberá declarar la inconstitucionalidad del artículo 9, apartado A, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Local, al no garantizar su funcionalidad y violentar así, los principios de legalidad, equidad y certeza, en contravención de lo dispuesto por la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal.

Segundo concepto de invalidez. La reforma al párrafo primero y el inciso a) de la fracción VIII del apartado A del artículo 9 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, contradice los artículos 16 y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal.



Los postulados establecidos en el artículo 116 de la Constitución Federal los replica el numeral 11 de la Constitución Política Local, al establecer que el poder público se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Luego, de conformidad con el artículo 41, Base I, de la Constitución Federal, los partidos políticos se entienden como entidades de interés público con el propósito de promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional. Por tanto, en atención a la fracción II de la referida disposición constitucional, el financiamiento público es un derecho –como organizaciones políticas reconocidas– el acceso de los recursos públicos fijados que permitan al partido político desarrollar las actuaciones que en consecuencia, lleven a la incrementación y acceso de la ciudadanía a la participación democrática.

Entonces, se puede entender que el financiamiento público es un instrumento positivo de protección constitucional del pluripartidismo como contrapeso al partido hegemónico, evitando la existencia de bloques de partidos dominantes.

En consecuencia, las facultades y competencias del legislador ordinario federal y las del legislador ordinario local, se detallan en el diseño normativo constitucional, a efecto de que estén en la posibilidad de desempeñar sus facultades legislativas en pro de sus representados, por lo que, en el tema que nos ocupa, la determinación de la configuración legal no puede ejercerse de manera caprichosa, arbitraria, ilógica o irracional, trayendo como resultado un derecho con alcance restringido o nugatorio.

También resulta violatorio del artículo 16 constitucional el decreto impugnado, porque no está debidamente fundado ni motivado; asimismo, genera una irretroactividad de la ley en perjuicio de sus derechos y garantías, ya que el único argumento que se da para sustentar la reforma es que se realiza para "ahorrar recursos", sin embargo, sólo se está pensando en eso y no se está tomando en consideración todas las consecuencias que va a ocasionar una reducción del financiamiento público de los partidos políticos, creando con ello condiciones democráticas reducidas y homogéneas en perjuicio no sólo de los partidos, sino de una generalidad, la sociedad.



De manera que, aunque exista libertad de diseño y configuración normativa, es claro que el acceso al financiamiento público no deviene de un capricho, sino todo lo contrario, parte de una base igualitaria y equitativa para hacer posible la consolidación de derechos fundamentales, permitiendo con ello, una mayor oferta política, difusión de plataformas, estrategias, postulados, pronunciamientos que atraigan a la ciudadanía a tomar decisiones importantes en su colectividad, ello, a través de un sistema de partidos políticos que actúan con reglas claras y legalidad en cada actuación que realicen.

Por ello, sin importar la libertad legislativa a las entidades federativas en cuanto al establecimiento de normas para el otorgamiento del financiamiento público en el ámbito local a los partidos políticos nacionales, éstas deben estar acorde a la Constitución Federal y a la ley general que para el caso refiera.

Tema que considera imperante, al encontrarse en el supuesto de que el financiamiento de partidos se relaciona con los intereses que representa el dinero, en el que éste impera sobre los de índole privada, teniendo como características naturales: la equidad como base en la distribución; el financiamiento público debe prevalecer sobre los de origen privado; el acceso al financiamiento público no absoluto; y la aplicación de reglas mínimas por todos los Congresos de los Estados.

Características que dice cobran relevancia, por el interés público sobre las finanzas de los partidos políticos que se encuentra muy por encima de los intereses individuales, donde las actividades de los partidos políticos deben conducirse bajo el principio de transparencia y certeza.

Sin embargo, como el párrafo primero y el inciso a) de la fracción VIII del apartado A del artículo 9 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, fue reformado irreflexivamente por el Congreso de la referida entidad, se ven merados el contrapeso mencionado y la protección al pluripartidismo.

Tercer concepto de invalidez. Aduce violación a los artículos 1o., 35, 36, 40, 41 y 116 de la Constitución Federal, así como el numeral 23, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la vertiente del derecho humano de los ciudadanos a participar en los actos políticos de su país y en lo



que atañe a que los derechos humanos son progresivos conforme al artículo 1o. de la Constitución Federal.

Es por ello que la reforma en su conjunto restringe los derechos de los partidos políticos de forma directa y a los ciudadanos mexicanos de forma indirecta, ello al determinar las consecuencias por la reducción del financiamiento público de los partidos, como son: disminución de la oferta política; carencia de oportunidades de participación; nugatorio el ejercicio del derecho público; restricción de ejercicio de votar en elecciones populares; restricción de ejercicio de poder ser votado en cargos de elección popular; así como restricción del derecho de asociación individual y libre para tomar parte de los asuntos políticos del país.

Lo que transgrede de manera evidente directa e indirectamente los derechos tanto de los partidos políticos, como de los ciudadanos que participan en el proceso democrático, por lo que considera que se debe declarar la invalidez de la norma impugnada.

La reforma motivo de la presente acción no observó que el financiamiento público es un elemento esencial para la realización de actividades que necesitan llevar a cabo los partidos políticos en su actuación ordinaria y, poder así, cumplir con la encomienda constitucional de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; de manera que la merma puede traer como repercusión el debilitamiento o la extinción.

Que además, la reforma no observa el derecho humano consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque impide que se ejerza a cabalidad el derecho al sufragio y genera detrimento de los derechos de participación política, pues reduce la posibilidad en oportunidad de los ciudadanos y los partidos; pese a que el reconocimiento del derecho político-electoral del ciudadano es un rasgo distintivo de todo Estado democrático; el cual para que se cumpla a cabalidad, según lo sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia P./J. 56/2010, además del reconocimiento del derecho fundamental, de las vías institucionales



para ejercerlo, es el Estado quien ha de otorgárselas mediante normas jurídicas que posibiliten genuinamente tal ejercicio y promuevan la participación de los ciudadanos a través del sufragio.

La reforma impugnada soslaya que los artículos 39, 40, 41 y 49 (sic) reconocen los principios de soberanía popular, forma de Estado Federal, representativo y democrático. Por su parte, el numeral 116 (sic) consagra la división de competencias y su distribución estatal como base de la organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Cita en apoyo la jurisprudencia P./J. 101/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER."

Cuarto concepto de invalidez. La norma recurrida también rompe con los principios y garantías que a favor de los partidos políticos consagra el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, por cuanto hace a la equidad en el financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, además dicha norma local contraviene la Ley General de Partidos Políticos, la cual es de observancia obligatoria en todo el territorio nacional conforme al artículo 1o., párrafo 1, inciso c), en relación con el precepto 26, párrafo 1, inciso b), de dicha norma general.

En ese tenor, el artículo 50, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, dispone que éstos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el numeral 41, Base II, de la Constitución Federal, así como lo dispuesto en las Constituciones Locales, lo cual debe regirse por el principio de jerarquía constitucional, presupuesto constitucional que la norma estatal recurrida rompe al disponer básicamente una reducción al financiamiento público para actividades ordinarias.

Que de igual forma, el apartado 2 de la referida norma general, señala que el financiamiento público debe prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y



que debe ser destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público, situación que el legislador local desconoce de manera total al aprobar la norma recurrida.

Aduce que el artículo 51, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, dispone que los partidos políticos tienen derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos, salarios, ello con independencia de las prerrogativas a que tengan derecho a recibir.

En ese mismo orden de ideas, la Constitución Federal, así como la Ley General de Partidos Políticos, disponen tres vertientes del acceso al financiamiento público, a saber: sostenimiento de actividades ordinarias permanentes; para gastos de campaña; y por actividades específicas como entidades de interés público.

Que en el caso, para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes la Ley General de Partidos Políticos establece que tratándose de partidos políticos locales, el organismo electoral local determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal (sic), para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales.

Lo que evidencia que la norma Constitucional Local nuevamente contradice la base señalada por el artículo 41, Base II, de la Constitución Federal, así como la Ley General de Partidos Políticos, conforme a lo establecido en el numeral 51, párrafo 1; por lo que se insta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a decretar la invalidez del apartado A, fracción VIII, inciso a), del artículo 9 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, fijando el alcance de la sentencia que se dicte para los efectos de restablecer el orden constitucional imponiendo de nueva cuenta el factor en el 65%, en los términos que establecen la Constitución Federal y la Ley General de Partidos Políticos.



En conclusión señala, que mediante el decreto recurrido el Congreso del Estado de Tabasco ha cometido las siguientes irregularidades:

- Transgresión a los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal y 23, 26, 50 y 51 de la Ley General de Partidos Políticos.

- También vulnera, de forma directa y flagrante, el principio de preeminencia del financiamiento público sobre el privado, establecido en el artículo 41 de la Constitución Federal, ya que al reducir el financiamiento público en los términos establecidos, con el único sustento que tiene es generar una pretendida economía, pone en riesgo las actividades y funciones de los partidos políticos, que necesitan realizar gastos ordinarios para el cumplimiento de sus fines.

- De igual forma, se viola el artículo 41, base II, en relación con el numeral 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, que prevén el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento, el cual no puede afectarse en los términos que pretende el legislador local, al no contemplarse alguna excepción o caso extraordinario en la Constitución Federal, no obstante se pretendan generar economías en las finanzas públicas locales;

- La reducción del financiamiento recurrida para actividades ordinarias permanentes son con la finalidad de generar pretendidos ahorros en las finanzas locales, lo cual vulnera el derecho de los partidos a recibir financiamiento; ya que pone en peligro el deber que tienen de realizar actividades ordinarias permanentes para cumplir su fin constitucional; además de que limita las condiciones para el debido ejercicio de los derechos de asociación; se aparta de las bases establecidas en la Constitución Federal; y se deja de atender lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos.

- Adicionalmente, el Congreso Estatal contrapone, sin razón, la realización de otras acciones de carácter público y que también debe cumplir el Estado, frente a lo que denomina el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público, señalando que privilegia aquéllos sobre éstos, con lo cual plantea una falsa colisión de derechos, puesto que la prerrogativa de los partidos políticos a recibir financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, no tiene relación con las condiciones econó-



micas adversas por las que pueda atravesar el Estado de Tabasco, ni tampoco los partidos políticos son los causantes o quienes deban resolver dicha problemática, aunado a que, lo que sí puede causar la reforma aquí recurrida es el efecto negativo de inhibir la participación de la ciudadanía en los procesos democráticos locales.

- En todo caso, la respuesta del Estado a afectaciones derivadas de una mala administración de los Poderes Públicos Locales, debe abordarse integralmente y ser materia del presupuesto de egresos, así como de programas específicos de planeación o reasignación presupuestal para años futuros, pero no del financiamiento a los partidos políticos en los términos planteados por el legislador local.

- La contraposición que se plantea entre la protección de los derechos humanos a la salud, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, la planeación y el destino del gasto público en general, y la prerrogativa de los partidos políticos es falsa, pues el financiamiento público que se otorga a éstos tiene como finalidad, garantizar el ejercicio de los derechos políticos; de ahí que el Congreso Estatal parte de una falsa colisión de derechos, por lo que, la medida legislativa impugnada es extrema, irracional y desproporcionada.

Partido de la Revolución Democrática.

La reforma al párrafo primero y el inciso a) de la fracción VIII del apartado A del artículo 9 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, que dispone lo relativo a la distribución de financiamiento público a los partidos políticos nacionales y estatales, se efectúa sin fundamentar y motivar las razones jurídicas y democráticas por las cuales desde su punto de vista tienen que realizarse, dado que con ello lo único que se pretende es ir en contra, violando los principios de certeza, legalidad y objetividad que debe regir la vida democrática del país.

Lo anterior, en virtud de que el artículo 41, párrafo primero, bases primera y segunda, de la Constitución Federal, dispone que los partidos políticos nacionales tendrán el derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales, para ello la ley garantizará que los partidos políticos entiéndase nacionales o estatales cuenten de manera equitativa con tales derechos. Cita



en apoyo la jurisprudencia P./J. 28/2009, de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS."

El órgano constituido en el Estado de Tabasco, al emitir las reformas que se impugnan, es contrario a lo establecido por un órgano de mayor jerarquía, como lo es, el Poder Constituyente dado que fijó las bases para que existiera una armonización en las tareas que se realicen en todos los Estados de la República, es decir, señaló específicamente la forma en que los partidos políticos nacionales o locales contarán con financiamiento público para participar en las elecciones nacionales o locales, respectivamente, y con ello puedan participar en las elecciones en las que se elijan al presidente de la República, diputados y senadores federales, gobernadores en los Estados, diputados locales y presidentes municipales, es en ese tenor en que el Congreso en el Estado de Tabasco hace caso omiso a dichas disposiciones por lo que deben declararse contrarias a la Constitución Federal.

Lo dispuesto en la Constitución Federal se replica en la Ley General de Partidos Políticos, ley secundaria federal electoral que establece los criterios y parámetros para que los Congresos en los Estados de la República establezcan en sus leyes locales similares reglas, como se establece en los artículos 41, base II y 116, base IV, incisos b) y g), de la Constitución Federal, que en materia electoral serán principios rectores los de certeza, objetividad y legalidad, de ahí que se debe otorgar a los partidos políticos financiamiento público.

El Congreso del Estado de Tabasco hace caso omiso a la aplicación de dichas disposiciones y se escuda en que a partir de la libertad configurativa, tiene permitido no aplicar las reglas y principios de la Constitución Federal, misma que no puede contradecir, pues en apariencia del buen derecho, toma decisiones que a su juicio son mejores para su régimen interno de gobierno, pretende que el Estado pueda diseñar dispositivos innovadores para organizar su régimen interno, tutelar los derechos y libertades de sus habitantes y enfrentar así los retos específicos de su contexto social, cultural y político, pero lo único que provocan es una distorsión jurídica y contraria a la Constitución Federal. Al efecto, cita la jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.), de título y subtítulo: "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ



LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS."

Señala que discernir en cada caso concreto el alcance de la libertad de configuración de las entidades federativas es una labor compleja, pues depende de un multifacético conjunto de principios y reglas constitucionales que varían según la materia o tema de que se trate. En este sentido, encuentra que aunque la libertad configurativa de las entidades federativas es un hecho, para ser coherente con la alianza federal, tiene que ceñirse no sólo al régimen de distribución de competencias, sino también a los principios constitucionales conforme a los cuales deben estructurar su régimen interior de gobierno y a obligaciones específicas para las entidades federativas en general.

Que tomando en cuenta lo dispuesto en el artículo 133, en relación con el numeral 1o. constitucional, y en el expediente varios 912/2010, se falló la acción de inconstitucionalidad 8/2010 en la que se sostuvo que las entidades federativas tienen libertad configurativa para establecer tanto el diseño de su órgano de control constitucional local, como de los respectivos medios de control e impugnación que garanticen la superioridad constitucional de la entidad, siempre que se observe el marco federal; así como la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal; y sobre todo prohibió la progresión y no regresión de los derechos basados en los principios de universalidad y progresividad. Cita en apoyo la jurisprudencia P./J. 80/2004, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LA ENTIDADES FEDERATIVAS."

La reducción del financiamiento vulnera el derecho constitucional de los partidos a recibir financiamiento conforme a los principios constitucionales y la garantía de permanencia de los partidos políticos. Asimismo, se afecta lo señalado en los artículos 16.1 y 23.1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relativo a que toda persona tiene derecho de asociarse libremente y formar parte en el orden público democrático.

El Congreso de Tabasco tiene atribuciones de modificar las leyes en el Estado, pero también es cierto que lo obliga a limitar las modificaciones –formales



o interpretativas— al contenido de los derechos humanos, ya sea en que aumente en sus derechos o en la eliminación de sus restricciones tal como ocurre en el caso que nos ocupa, dado que se excede al legislar en materia electoral disminuyendo el número de regidores que componen los Municipios en el Estado como una cuestión restrictiva que tienen los ciudadanos a acceder a dicho cargo, ya que no es una cuestión de "austeridad" la que justifique la eliminación de los regidores, dado que no existe causa de gravedad para que opere dicha modificación.

Por otro lado, la reforma que se pretende sea aplicada en el Estado de Tabasco, viola lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Federal, dado que la supremacía debe ser respetada por los Congresos de los Estados, por lo que deben hacer sus reformas respetando los principios fundamentales de los ciudadanos y el sistema democrático en el que exista una participación plural y equitativa en los distintos órdenes de gobierno que existen en el país.

CUARTO.—Admisión y acumulación de las acciones. Mediante proveído de catorce de noviembre de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 126/2019, y la turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el trámite respectivo.

Así, por auto de quince de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tabasco para que rindieran su informe; asimismo, requirió al Poder Legislativo para que al rendir el informe solicitado enviara copia certificada de todos los antecedentes legislativos del decreto impugnado, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se hayan aprobado, en las que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, y los diarios de debates; y al Poder Ejecutivo para que enviara el ejemplar del Periódico Oficial del Estado donde se haya publicado el decreto controvertido; así como a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento respectivo y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, de considerar que la



materia de la presente acción de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones constitucionales, manifieste lo que a su representación corresponda.

Asimismo, solicitó al consejero presidente del Instituto Nacional Electoral, que enviara a este Alto Tribunal copia certificada de los estatutos vigentes del Partido Revolucionario Institucional, así como la certificación de su registro vigente, precisando quién es el actual representante e integrantes de su órgano de dirección nacional; y al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión en relación con la acción de inconstitucionalidad 126/2019; y finalmente requirió al consejero presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, para que informara a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en la entidad.

Luego, mediante proveído de diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el diverso expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 129/2019, y toda vez que existe identidad respecto del decreto legislativo impugnado en este expediente con el diverso combatido en la acción de inconstitucionalidad 126/2019, decretó su acumulación al medio de control aludido, turnado en razón de la acumulación al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el procedimiento respectivo.

Igualmente, por auto de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor una vez hecha la precisión en el sentido de que la normativa que se impugna es la Constitución del Estado de Tabasco, admitió la acción de inconstitucionalidad 129/2019 y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tabasco, para que rindieran su informe; luego, tomando en consideración que se decretó la acumulación de las referidas acciones de inconstitucionalidad, en razón de que en ambas se solicita la invalidez del mismo decreto, estimó innecesario requerir a los citados Poderes estatales copia certificada de todos los antecedentes legislativos ni el ejemplar del Periódico Oficial del Estado donde conste su publicación, en virtud de que tales requerimientos se realizaron en la acción de inconstitucionalidad 126/2019; ordenó dar vista a la



Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento respectivo y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, de considerar que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones constitucionales, manifieste lo que a su representación corresponda.

Adicionalmente solicitó al consejero presidente del Instituto Nacional Electoral, que enviara a este Alto Tribunal copia certificada de los estatutos vigentes del Partido de la Revolución Democrática, así como la certificación de su registro vigente, precisando quien, es el actual representante e integrantes de su órgano de dirección nacional; y al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión en relación con la acción de inconstitucionalidad 129/2019.

QUINTO.—**Inicio del proceso electoral.** El secretario ejecutivo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, mediante oficio SE/CCE/076/2019 (foja 610 del expediente principal), informó lo siguiente:

"... el proceso electoral ordinario de las elecciones para gubernatura del Estado, diputaciones, presidencias municipales y regidurías por ambos principios, se inicia en la primera semana del mes de octubre del año previo al de la elección ordinaria. ... En ese tenor, considerando que las próximas elecciones ordinarias se llevarán a cabo el primer domingo de junio del año 2021, el Consejo Estatal de este Instituto, sesionará durante la primera semana del mes de octubre del año dos mil veinte con el objeto de declarar el inicio formal del proceso electoral correspondiente."

SEXTO.—**Informes de las autoridades.**

I. El Poder Legislativo del Estado de Tabasco en su informe sustancialmente manifestó, respecto de las acciones, lo siguiente:

En cuanto a las razones tendentes a sostener la validez de las normas generales impugnadas, manifestó que efectivamente el acto legislativo se encontraba debidamente fundado y con motivación reforzada, transcribiendo para ello los considerandos del decreto de reforma impugnado.



Considera igualmente que el Congreso del Estado de Tabasco realizó un cuidadoso balance entre la existencia de elementos fácticos y la justificación sustantiva, afirmando que la reforma reclamada tiene los elementos necesarios para superar el estricto control de regularidad constitucional.

Asimismo, afirma que los vicios que se estudiaron en la acción de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas 102/2018, 103/2018 y 104/2018 en una reforma anterior del mismo Estado han sido purgados, cumpliendo ahora los lineamientos dictados por este Alto Tribunal en dicha resolución.

En cuanto a la contestación a los conceptos de invalidez del **Partido Revolucionario Institucional**, replica lo siguiente:

En relación al **primer concepto de invalidez**, el partido accionante no realiza un enlace lógico-jurídico que permita apreciar que el decreto impugnado vulnera los principios democráticos del Estado, pues no atenta contra la soberanía popular; tampoco impide la renovación periódica de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ni la participación de los partidos políticos para promover la participación del pueblo en la vida democrática.

Tampoco se deja de cumplir con la obligación de garantizar a los partidos políticos nacionales para que cuenten equitativamente con elementos para llevar a cabo sus actividades. No es equitativo que los partidos políticos nacionales cuenten con los mismos recursos públicos locales con los que cuentan los partidos políticos locales, pues éstos no cuentan con recursos públicos federales, teniendo mayor capacidad económica los partidos nacionales respecto de los locales en las contiendas estatales y municipales.

Lo dispuesto en el artículo 41, fracción II, párrafo segundo, inciso a), de la Constitución Federal, es aplicable únicamente a los partidos políticos nacionales en su participación democrática en el ámbito federal, como se desprende del párrafo primero de la fracción II del mencionado numeral que el accionante transcribe solamente a partir del párrafo segundo, descontextualizando la norma democrática-electoral.



Por otro lado, el accionante hace una transcripción del artículo 9, apartado A, fracción VIII, inciso a), de la Constitución del Estado de Tabasco, en la forma que se encontraba redactada antes de ser invalidada en la acción de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas 102/2018, 103/2018 y 104/2018, sin mencionar el objeto de su transcripción, pero expresando que así se lee; cuando lo cierto es que el inciso a) fue expulsado totalmente del orden jurídico.

Así, la Legislatura Local realizó las reformas contenidas en el Decreto 124, acatando los artículos 50, 51 y 52 de la Ley General de Partidos Políticos, los cuales distribuyen competencias para la aplicación del financiamiento público de los partidos políticos, nacionales y locales.

Destaca que el numeral 52 de la referida ley general permite a los Congresos Estatales determinar las reglas del financiamiento local de los partidos que cumplan con el mínimo porcentual de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior, ello además, observando íntegramente lo dictado en el artículo 51 de la misma ley, en lo que respecta al financiamiento público de los partidos políticos, preceptos que permiten fijar reglas para que la participación democrática pueda llevarse a cabo con equidad e igualdad; pues los partidos políticos nacionales, además del financiamiento público local, cuentan con financiamiento público federal, en tanto que los partidos políticos locales sólo cuentan con el financiamiento público local.

Que el partido accionante encuentra evidente que la reforma constitucional local contradice a la Norma Fundamental por distinguir las figuras partidistas nacionales de las locales, dejándolos a la interpretación lo relativo a su facultad y sin especificar si se trata del financiamiento público local, asumiendo que la reforma dispone de recursos federales que son de competencia federal.

Al respecto señala que el partido accionante le está dando una falsa lectura al decreto, ya que ni en el artículo 9 ni en algún otro de la Constitución Política del Estado de Tabasco, se regulan los recursos exclusivos de la Federación; en todo caso, se regulan las conductas y responsabilidades en el manejo de los recursos estatales que provengan de ingresos propios o de participaciones federales, los cuales forman parte del patrimonio o hacienda estatal y no federal.



Sustenta lo dicho en el criterio del Pleno de este Alto Tribunal de rubro: "SUBSIDIOS FEDERALES PARA EL DESARROLLO SOCIAL. SON DE NATURALEZA DISTINTA A LAS APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES."

En relación al **segundo concepto de invalidez**, aduce que el decreto 124 cumple con lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, pues da tratamiento equitativo en el financiamiento público de las actividades de los partidos políticos con registro y el mínimo exigido de la votación estatal.

El Decreto 124 no transgrede el principio de equidad en materia electoral, porque la disposición electoral impugnada es de carácter general y se dirige a todos aquellos partidos políticos nacionales que se ubicaran en la misma situación, de tal manera que no existe un trato diferenciado entre partidos nacionales que se encontraran en igualdad de circunstancias. Además, atendiendo al interés público y a la finalidad que persiguen los partidos políticos como entidades de dicho interés público, si dentro del ámbito local aquellos que fueron beneficiados con el financiamiento público no logran una representatividad significativa para el logro de sus fines, no se justifica el acceso a dicho financiamiento.

Por tanto, las Legislaturas Locales sólo están vinculadas a prever en sus ordenamientos legales electorales que los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Por ende, las Legislaturas Locales cuentan con libertad para establecer la cuantía y los porcentajes que estimen adecuados para garantizar que los partidos nacionales cuenten con recursos, en forma equitativa, para sufragar sus gastos fijos y para que durante los años electorales promuevan sus campañas. Lo anterior fue aprobado por este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 58/2009 y su acumulada 59/2009.

En cuanto al **tercer concepto de invalidez**, refiere el promovente que la reforma que impugna restringe directamente los derechos partidistas e indirectamente la de los ciudadanos del país, por las consecuencias que trae la reducción del financiamiento. Al respecto, hace una relación de lo que supone serán tales



consecuencias, empero soslaya hacer razonamientos y se abstiene de justificar sus suposiciones, porque, verbigracia, no dice cómo disminuirá la oferta política si tienen todos los partidos políticos acceso a la radio y televisión en forma gratuita, ya que les está prohibido contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción III, de la Constitución Federal. La participación democrática es accesible sin necesidad de pagar a los ciudadanos para que se afilien o voten por sus candidatos. Tampoco menciona cómo se podrá restringir el ejercicio de votar si no tienen que recurrir al acarreo, pues eso es cosa del pasado ominoso de la democracia representativa. Al igual que el ejercicio pasivo para ocupar cargos de elección popular.

Todo ello sin desdeñar que las consecuencias que produce la reducción del financiamiento público las resentirán todos los partidos políticos nacionales por igual, por lo que la competencia democrática será equitativa.

Indica que la reforma combatida no impide la realización de actividades partidistas para promover la participación del pueblo en la vida democrática ni desalienta que contribuyan a la integración de la representación nacional, como tampoco hará imposible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

El Decreto 124 respeta y cumple con lo dispuesto en el artículo 23, punto 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque no impide que se ejerza cabalmente el derecho al sufragio y sin detrimento de los derechos de participación política, pues la reducción del financiamiento público no reduce la posibilidad de oportunidad de la ciudadanía y los partidos nacionales.

Con la expedición del Decreto 124, no se violentaron los principios constitucionales ni se afectaron las instituciones democráticas convencionalmente reconocidas; la participación de los ciudadanos en la dirección de los asuntos públicos la siguen ejerciendo en plenitud, los ciudadanos siguen gozando del derecho de votar y ser votados en elecciones periódicas auténticas, ejercidas por sufragio universal e igual, mediante el voto secreto que garantiza su libre expresión de voluntad electoral.



Por último, en la réplica del **cuarto concepto de invalidez**, el Decreto 124 descansa sobre la Ley General de Partidos Políticos, y siguiendo sus lineamientos se hace la distinción entre partidos políticos nacionales con los de carácter local para el financiamiento público de ambos; respetando la obligación de cubrir el porcentaje establecido en la Ley General de Partidos Políticos (artículo 51) para los partidos políticos locales, en tanto que para los partidos nacionales se les fija un porcentaje equivalente al 32.5% en ejercicio de la libertad configurativa que otorga la misma ley en el artículo 52.

Así, el Decreto 124 no reduce el financiamiento público de los partidos políticos nacionales porque reciban sus dirigencias nacionales el financiamiento público federal, sino por la potestad que la propia ley le confiere para determinar el monto del financiamiento local. Si dicho precepto señalara que no se puede reducir el financiamiento, a secas, entonces no habría posibilidad de ejercer la libertad de configuración legislativa de la que están investidos los Congresos Locales al respecto. Pero en la especie, lo que se prohíbe es reducir financiamiento por el hecho de recibir el federal. En el Decreto 124 no se condiciona el nuevo porcentaje por recibir o no financiamiento federal.

En lo tocante a los conceptos de invalidez invocados por el **Partido de la Revolución Democrática**, en síntesis, arguye lo siguiente:

1. Referente al derecho innegable de participación en las elecciones locales y municipales que tienen los partidos políticos nacionales, con el Decreto 124 no se impide absolutamente a cualquier partido político con registro nacional a participar en los procesos electorales del Estado de Tabasco. Además, todos y sin excepción alguna pueden participar de manera equitativa con los partidos políticos locales, tal y como lo previenen los artículos 50, 51 y 52 de la Ley General de Partidos Políticos.

2. La reforma constitucional contenida en el Decreto 124 adopta una fórmula de mayor equidad a la que antes se establecía, dado que ahora la contienda entre partidos políticos en los procesos electorales locales y, después de éstos, en sus actividades permanentes, los partidos locales podrán participar con las mismas fuerzas económicas que la de los partidos nacionales.



3. También expresa que los partidos tienen derecho a contar con financiamiento público nacional y local, aunque esto es únicamente para los partidos nacionales y con lo cual no riñe el Decreto 124. La reforma se ajusta a las directrices establecidas en el artículo 116, fracción IV, inciso g), con relación al numeral 41, fracción 11, ambos de la Constitución Federal, y en ejercicio de la competencia distribuida en los artículos 50, 51 y 52 de la Ley General de Partidos Políticos, respetando siempre y en todo momento los principios democráticos de certeza, objetividad y legalidad en materia de financiamiento público.

4. La reforma respeta los derechos humanos y las libertades democráticas reconocidas por la Constitución y por los tratados internacionales, pues en ningún momento se ejerce la libertad de configuración legislativa de manera caprichosa ni a rajatabla, sino siempre limitados con los derechos fundamentales del ser humano, observando los principios constitucionales, especialmente los que rigen la vida democrática del país.

La reforma contenida en el Decreto 124 sigue permitiendo la participación política de los ciudadanos para promover la participación popular en la vida democrática de la Nación; que siga contribuyéndose a la integración de la representación nacional; y a que los partidos políticos nacionales, como organizaciones de ciudadanos, hagan posible que los ciudadanos accedan al ejercicio del poder público. Aunado a ello, no existe regresividad dado que el financiamiento público se continúa cubriendo, aunque exista reducción en el porcentaje, pero con la finalidad de garantizar la equidad en la competencia política entre partidos nacionales y locales.

II. El Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco en su informe sustancialmente manifestó, respecto de las acciones, lo siguiente:

El acto emitido por su representado, constituye el ejercicio de la facultad conferida por el artículo 51, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Tabasco, por lo que no transgrede lo previsto por los similares 1o., 14, 16, 17, 35 fracción I, 39, 40, 41, fracción II y 116, fracción IV, incisos b) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La publicación de la reforma al artículo 9 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, se realizó en estricto apego a lo dispuesto por los princi-



pios y bases otorgados por la Constitución Federal, en materia electoral, y en ejercicio de las facultades conferidas por la Constitución Local, cumpliendo con los requisitos de fundamentación y motivación que deben revestir los actos legislativos.

En cuanto a la motivación, el Congreso tomó en cuenta lo resuelto en diversos precedentes del Pleno de este Alto Tribunal, en especial la acción de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas.

En cuanto a la contestación de los conceptos de invalidez hechos valer por el **Partido Revolucionario Institucional**, menciona lo siguiente:

Da contestación conjuntamente al **primer, segundo y cuarto concepto de invalidez** por considerarlos estrechamente vinculados.

En términos del artículo 52, numeral 2, de la Ley General de Partidos Políticos, existe facultad de libre configuración legislativa a favor del Congreso del Estado de Tabasco, dado que se prevé que las legislaciones locales respectivas establecerán las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos políticos nacionales que hayan obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso local anterior.

La norma en pugna no violenta los principios de operatividad, congruencia y funcionalidad, que erróneamente aduce el Partido Revolucionario Institucional, dado que la Constitución Federal dispone las reglas para que este tipo de partidos –nacionales– reciban financiamiento federal, al igual que la Constitución Estatal lo hace para los partidos políticos locales y nacionales que participen en elecciones locales, entendiéndose en el ámbito de competencia de cada norma.

Es de señalarse que el artículo 9, apartado A, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Tabasco prevé lo relativo al financiamiento estatal de los partidos políticos locales y nacionales, respectivamente, sin que éste contravenga lo previsto en el numeral 41 de la Constitución Federal, que como se ha dicho, consiste en el financiamiento de naturaleza federal.



Asimismo, en lo tocante a que esta reforma contraviene a la democracia progresista porque según su dicho, esto reduce las oportunidades de los ciudadanos para participar en proyectos que reclamen sus demandas sociales, se advierte que se trata de un argumento sin fundamento que no está basado en una presunta violación a los preceptos constitucionales, puesto que el financiamiento a partidos políticos no representa impedimento para que los ciudadanos ejerciten su derecho a ser votados en ulteriores comicios.

En cuanto al **segundo y tercer concepto de invalidez**, el numeral 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal dispone que, de conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Así, tratándose de financiamiento público, el artículo 50 de la citada ley general, establece que los partidos políticos –nacionales y locales– tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, Base II, de la Constitución Federal, así como lo dispuesto en las Constituciones Locales.

En esa tesitura, los partidos políticos nacionales tienen doble financiamiento –federal y local– lo cual, les otorga una calidad distinta en comparación con los partidos políticos de naturaleza local; motivo por el que la norma impugnada respeta las bases equitativas e igualitarias.

En cuanto a la contestación al concepto de invalidez que hace valer el **Partido de la Revolución Democrática**, expresa lo siguiente:

Arguye que las pretensiones que hace valer el partido son vagas, oscuras y carecen de lógica jurídica, en razón de que hace transcripciones íntegras de fallos del Alto Tribunal que no tienen relación con el presente caso, por lo cual, se deben desechar sus pretensiones, pues del cuerpo de la demanda no se desprende con claridad una causa de pedir.



No obstante lo anterior, solicita de manera cautelar que se le tenga por reproducida la contestación a los conceptos de invalidez emitidos por el Partido Revolucionario Institucional, de los cuales se advierte cierta similitud con lo esgrimido por el referido accionante, específicamente, reitero las manifestaciones realizadas en torno a la facultad de libre configuración legislativa de la que gozan las entidades federativas para regular el financiamiento público de las actividades permanentes ordinarias de los partidos político nacionales, con recursos estatales.

Lo anterior, en virtud de que en ningún momento se contravinieron las bases establecidas por los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal.

SÉPTIMO.—Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señaló, en síntesis, lo siguiente:

En principio indicó que la parte objeto de reforma y de impugnación es el inciso a) de la fracción VIII, apartado A, del artículo 9 de la Constitución del Estado de Tabasco, cuya finalidad es señalar la manera como se calcula el financiamiento de los partidos políticos para actividades ordinarias.

Al respecto, señaló que esa norma contiene un régimen diferenciador según se trata de partidos políticos locales o nacionales. En el primer caso, la norma es de las denominadas de remisión, al prever que el financiamiento para actividades ordinarias se hará en términos de la Ley General de Partidos Políticos. En cambio, en el segundo caso, relativo a los partidos políticos nacionales, se usa una fórmula consistente en multiplicar el treinta y dos punto cinco por ciento (32.5%) del valor de la UMA por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la entidad.

Luego mencionó que de la lectura de las demandas se advierte la existencia de temas concretos en los conceptos de invalidez, los cuales resumió de la siguiente manera:

1. Falta de fundamentación y motivación en la reforma, así como incumplimiento a la prohibición de retroactividad de la ley.



2. Vulneración a los derechos de la ciudadanía para participar en actos públicos.

3. Competencia para determinar el financiamiento público destinado a los partidos políticos nacionales relativo a sus actividades ordinarias.

4. Incertidumbre del origen del financiamiento, federal o local, para las actividades ordinarias permanentes, así como la prevalencia del financiamiento público sobre el privado.

5. Vulneración a las bases constitucionales del citado financiamiento público para los partidos políticos nacionales.

Enseguida, precisó que el primer tema se analiza por separado, mientras que en los restantes se emitirá una opinión conjunta por su estrecha vinculación, lo cual hace de la siguiente manera.

Tema 1. Falta de fundamentación y motivación, así como incumplimiento a la prohibición de aplicar retroactivamente la ley.

Precisa que en la demanda del Partido Revolucionario Institucional se menciona que la reforma carece de la debida fundamentación y motivación, en tanto sólo se realizó bajo el argumento de "ahorrar recursos", sin tener presente las consecuencias de reducir los recursos; y que en un sentido similar, el Partido de la Revolución Democrática menciona que la reforma se hizo sin motivarla ni fundamentarla en razones jurídicas y democráticas.

En opinión de la Sala Superior este concepto de invalidez no requiere de una opinión especializada, porque en modo alguno se trata de un tema exclusivo del derecho electoral, sino perteneciente a la ciencia del derecho y a la teoría general del derecho.

Tema 2. Competencia, origen del financiamiento, vulneración a las bases constitucionales y a los derechos de la ciudadanía para participar en actos públicos.



Con relación a los argumentos de los partidos políticos sobre competencia, origen del financiamiento y prevalencia del financiamiento público sobre el privado, vulneración a las bases constitucionales y violación a los derechos de la ciudadanía, en opinión de la Sala Superior son infundados por lo siguiente:

- Las Legislaturas Locales tienen competencia para determinar cómo se distribuirá el financiamiento público estatal respecto de los partidos políticos nacionales.
- Existe certeza sobre el origen de los recursos para actividades ordinarias en el Estado, realizadas por los partidos políticos nacionales.
- La diferenciación de financiamiento para actividades ordinarias entre partidos políticos nacionales y estatales se ajusta a la regularidad constitucional.
- No se vulnera el derecho de la ciudadanía, porque a pesar de la existencia de un financiamiento diferenciado para actividades ordinarias, se garantiza el ejercicio de los derechos.

Por otra parte, en el apartado relativo al análisis de la norma impugnada a partir de los conceptos de invalidez señala lo siguiente:

En relación con **la competencia**, son infundados los conceptos de invalidez porque la Corte tiene jurisprudencia al respecto, al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad en las cuales se adujo la falta de competencia de los Estados para regular el financiamiento local correspondiente a los partidos políticos nacionales.

En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, relacionada con la legislación del Estado de Sinaloa, los actores adujeron la falta de competencia de los Estados para legislar sobre la distribución de financiamiento. El argumento en esa ocasión consistió en que sólo la Federación es a quien corresponde legislar sobre ese tema, con base en lo dispuesto en el artículo 124, en relación con los numerales 73 y 133, todos de la Constitución.



Al respecto, la Corte señaló que la competencia de las entidades federativas para regular el financiamiento está directamente establecida en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución.

En tal sentido, la Corte consideró que el indicado precepto faculta al legislador local para regular el financiamiento de los partidos políticos, siempre que se ajuste a las bases establecidas en la Constitución y en la Ley General de Partidos Políticos.

El anterior criterio fue reiterado por la Corte cuando resolvió la acción de inconstitucionalidad 38/2017, correspondiente a la legislación del Estado de Jalisco.

Por tanto, al existir jurisprudencia sobre el tema planteado, considera innecesaria una opinión especializada por parte de la Sala Superior.

En relación al **origen del financiamiento y prevalencia del financiamiento público sobre el privado**, indicó que sí existe certeza sobre el origen del financiamiento para actividades ordinarias que, en su caso, recibirán los partidos políticos nacionales.

Señalando al respecto, que el artículo 9, apartado A, fracción VIII, inciso a), objeto de controversia, forma parte de la Constitución de Tabasco, la cual prevé tanto los derechos reconocidos para las personas en esa entidad federativa, así como la organización propia del Estado.

Es decir, es un ordenamiento cuyo propósito es regular todo lo concerniente a la actividad estatal y regir de manera particular en el Estado de Tabasco.

Que del análisis sistemático e integral del artículo 9 de la Constitución de Tabasco, cuya fracción VIII, inciso a), apartado A, es objeto de impugnación, se advierte que existe claridad sobre qué se pretende regular en ese precepto; pues efectivamente, la Constitución de Tabasco tiene como propósito establecer las bases normativas fundamentales en esa entidad; entre otras, está lo relativo a la organización de las elecciones, la cual está a cargo del Instituto local.



El Instituto local tiene a su cargo, entre otras, lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos, como lo son, precisamente, el financiamiento para sus actividades, el cual sólo puede provenir de los recursos estatales, porque sólo respecto de éstos el Instituto local está posibilitado jurídica y materialmente para disponer de los mismos.

Que lo aducido por los actores, parte de una premisa subjetiva, porque presuponen que, al no estar precisado el origen del financiamiento destinado a los partidos políticos nacionales, existe la posibilidad de que sea de carácter federal.

Sin embargo, era innecesario que el legislador local precisara cuál era el origen del financiamiento, porque para ello existen, precisamente, distintos ordenamientos en los que se regula lo concerniente a los recursos que reciben los partidos políticos. Así, por una parte, está la Ley General de Partidos Políticos, por cuanto hace a los recursos federales, y por otra, están las leyes electorales locales, para los recursos estatales.

Por último, en relación al planteamiento genérico de los actores, en el sentido de que la reforma impugnada vulnera el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado; señala que los actores son omisos en exponer conceptos de invalidez claros y precisos sobre cómo se vulnera ese principio, motivo por el cual en modo alguno es posible advertir, con sus planteamientos una posible transgresión a ese principio.

No obstante ello, aduce que la reforma sólo establece un régimen diferenciado o distinto para calcular el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos locales respecto de los de carácter nacional, pero en ningún momento se prevé que, en razón de esa diferencia, los partidos políticos nacionales puedan obtener financiamiento privado superior al público.

Con relación al punto relativo a la **diferenciación de financiamiento para actividades ordinarias entre partidos políticos nacionales y estatales**, precisó que son infundados los conceptos de invalidez, porque sobre este tema la Corte también ya tiene jurisprudencia al respecto, motivo por el cual es innecesaria una opinión especializada por parte de la Sala Superior.



En efecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2017, relativa al Estado de Jalisco, la Corte determinó que es constitucional una regulación diferenciada entre partidos políticos nacionales y estatales, respecto al financiamiento público para actividades ordinarias.

Esto es, uno de los temas resueltos por la Corte fue el relativo a la existencia de un régimen diferenciado de financiamiento para actividades ordinarias de los partidos políticos nacionales, el cual, en concepto de los entonces actores, generaba inequidad frente a los partidos políticos locales.

Finalmente, con relación a la **vulneración a los derechos de la ciudadanía**, indica que contrario a lo aducido por los actores, en forma alguna se advierte una vulneración a los derechos de la ciudadanía por el establecimiento de un régimen diferenciado entre los partidos políticos nacionales y estatales, para sus actividades ordinarias.

Ello es así, porque la Constitución y la Ley General de Partidos Políticos facultan a las Legislaturas Estatales regular lo relativo al financiamiento y su distribución, para lo cual deben garantizar su otorgamiento de manera equitativa respecto a los partidos políticos nacionales.

En ese sentido, si en el caso se garantizó otorgar a los partidos políticos nacionales con recursos, a fin de realizar sus actividades permanentes ordinarias, entonces también se posibilita el cumplimiento de los fines para los cuales son creados, como son permitir la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de la ciudadanía al poder público.

Concluye que no es objeto de opinión la supuesta vulneración a los principios de debida fundamentación y motivación, así como el tema de retroactividad de la ley; y por otra parte, considera que el establecimiento de un régimen diferenciado de financiamiento para actividades ordinarias entre partidos políticos nacionales y estatales, se ajusta a la regularidad constitucional, tal como lo ha señalado la Suprema Corte en otros asuntos.

OCTAVO.—Pedimento del fiscal general de la República. El funcionario citado no formuló pedimento alguno en el presente asunto.



NOVENO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de diecisiete de enero de dos mil veinte, se cerró la instrucción en el presente asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la acción de inconstitucionalidad 126/2019 y su acumulada 129/2019, promovidas por el Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea por parte de los Partidos Políticos la impugnación del Decreto 124, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, mediante el cual se reformó el artículo 9, apartado A, fracción VIII, inciso a), de la Constitución de la referida entidad, por contradecir diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ dispone que el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada, en la inteligencia de que en materia electoral todos los días se consideran hábiles.

Ahora, en las acciones de inconstitucionalidad 126/2019 (Partido Revolucionario Institucional) y 129/2019 (Partido de la Revolución Democrática) se impugna, el **párrafo primero** y el **inciso a)** de la fracción VIII del apartado A del

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

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



artículo 9 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, reformado mediante Decreto 124, publicado en el Periódico Oficial de la referida entidad, el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover las acciones inició el **diecisiete de octubre de dos mil diecinueve y concluyó el quince de noviembre siguiente**.

Por tanto, si el escrito firmado por el Partido Revolucionario Institucional fue presentado el trece de noviembre² y el firmado por el Partido de la Revolución Democrática el quince de noviembre,³ ambos de dos mil diecinueve; se concluye que fueron presentados en forma oportuna.

TERCERO.—Legitimación. A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción. Al respecto se distingue entre la legitimación del **Partido Revolucionario Institucional y del Partido de la Revolución Democrática**.

Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria disponen:

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala 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:

² Foja 52 vuelta del expediente principal.

³ Foja 229 vuelta del expediente principal.



"...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; ..."

"Artículo 62. ... (último párrafo) En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

De conformidad con los artículos transcritos, **los partidos políticos** con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, podrán promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

a) Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;

b) Que el partido político promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local, según sea el caso) y, que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello;

c) Que las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

I. Partido Revolucionario Institucional.

Suscribe el escrito de demanda de acción de inconstitucionalidad, Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, en su carácter de presidente del Comité Ejecutivo



Nacional del Partido Revolucionario Institucional, lo que acredita con la certificación de la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, en la que manifiesta que el accionante se encuentra registrado como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, según documentación que obra en los archivos de dicho instituto (foja 54 del expediente).

Así, en el caso se cumplen todos los requisitos previstos, de acuerdo con lo siguiente:

a) El Partido Revolucionario Institucional es un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral.

b) De las constancias que obran en autos se desprende que Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, quien suscribe el oficio de la acción a nombre y en representación del citado partido, fue electo como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del referido partido.

De conformidad con el artículo 89, fracción XVI, de los respectivos estatutos, el titular de la Presidencia del Comité Ejecutivo Nacional, tiene la facultad de ocurrir en representación del partido para promover la acción de inconstitucionalidad referida en el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴

c) El párrafo primero y el inciso a) de la fracción VIII del apartado A del artículo 9 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, reformado mediante Decreto 124, publicado en el Periódico Oficial de la referida entidad, el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve es de naturaleza electoral, en tanto

⁴ Artículo 89. La persona titular de la presidencia del comité ejecutivo nacional tendrá las facultades siguientes:

"...

"XVI. Ocurrir en representación del partido para promover la acción de inconstitucionalidad referida en el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se trate de plantear una posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución."



que señala la manera como se calcula el financiamiento de los partidos políticos nacionales y locales, para actividades ordinarias.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Revolucionario Institucional, se hizo valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, fue suscrita por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido en cita, quien cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen a dicho partido político, y se endereza contra normas de naturaleza electoral.

Partido de la Revolución Democrática.

Suscriben el escrito de demanda de acción de inconstitucionalidad, Aída Estephany Santiago Fernández, Adriana Díaz Contreras, Karen Quiroga Anguiano, Ángel Clemente Ávila Romero y Fernando Belaunzarán Méndez, en sus calidades de integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria del Partido de la Revolución Democrática, lo que acreditan con la certificación de la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, en la que manifiesta que los accionantes se encuentran registrados como integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria del Partido de la Revolución Democrática, según documentación que obra en los archivos de dicho Instituto (foja 230 del expediente).

Así, también en este caso se cumplen todos los requisitos previstos, de acuerdo con lo siguiente:

a) El **Partido de la Revolución Democrática** es un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral.

b) De las constancias que obran en autos se desprende que Aída Estephany Santiago Fernández, Adriana Díaz Contreras, Karen Quiroga Anguiano, Ángel Clemente Ávila Romero y Fernando Belaunzarán Méndez, quienes suscriben el oficio de la acción a nombre y en representación del citado partido, fueron



nombrados para integrar la **Dirección Nacional Extraordinaria del Partido de la Revolución Democrática**.⁵

Los artículos 36,⁶ 39, apartado B, fracciones I y IV,⁷ en relación con los numerales segundo,⁸ tercero, punto 2,⁹ y sexto, párrafo primero¹⁰ transitorios del estatuto aprobado el treinta y uno de agosto y uno de septiembre de dos mil diecinueve, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, establecen que la Dirección Nacional Ejecutiva es la autoridad superior y que tiene como funciones representar al partido a nivel nacional e internacional, así como legalmente; y en sus artículos transitorios se establece que las direcciones extraordinarias del partido, sustentarán sus funciones y atribuciones establecidas en el Estatuto aprobado en el XV Congreso Nacional Extraordinario, celebrado los días diecisiete y dieciocho de noviembre de dos mil dieciocho, **hasta la instalación de los nuevos órganos de dirección y representación que se elijan**

⁵ Foja 536 del cuaderno principal.

⁶ "Artículo 36. La dirección nacional ejecutiva es la autoridad superior del partido en el país entre consejo y consejo. es la encargada de desarrollar y dirigir la labor política, organizativa, así como la administración del partido."

⁷ "Artículo 39. Son funciones de la dirección nacional ejecutiva las siguientes:

"...

"Apartado B

"De la Presidencia Nacional

"I. Representar al partido, a nivel nacional e internacional, ante las organizaciones políticas, los movimientos sociales y civiles, así como con las organizaciones no gubernamentales, a fin de vincular la lucha política del partido con las demandas de la sociedad y sus organizaciones, de conformidad con lo dispuesto por la dirección nacional ejecutiva.

"...

"IV. Representar legalmente al partido y designar apoderados, teniendo la obligación de presentar al Pleno un informe trimestral de las actividades al respecto; ..."

⁸ **Segundo del Estatuto aprobado el 31 de agosto y 1 de septiembre de 2019**. El presente Estatuto entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

⁹ **"Tercero. ...**

"2. El XVI Congreso Nacional mandata a la dirección nacional extraordinaria a que una vez publicadas las reformas del estatuto del Partido de la Revolución Democrática en el Diario Oficial de la Federación, proceda a aprobar y publicar de manera inmediata la convocatoria para la elección de sus órganos de dirección y de representación. ..."

¹⁰ **"Sexto**. Las direcciones extraordinarias del partido, sujetarán (sic) sus funciones y atribuciones establecidas en el estatuto aprobado en el XV Congreso Nacional Extraordinario, celebrado los días 17 y 18 de noviembre de 2018, hasta la instalación de los nuevos órganos de dirección y representación que se elijan conforme a la presente reforma estatutaria."



conforme a la reforma estatutaria; de cuyos artículos 36,¹¹ tercero¹² y cuarto¹³ transitorios, se advierte que la dirección nacional es la autoridad superior del partido y que el XV Congreso Nacional Extraordinario designará y nombrará por única ocasión la integración de la **dirección nacional extraordinaria**, hasta la instalación de los nuevos órganos y **sus atribuciones serán las de la dirección nacional**.¹⁴

Asimismo, se advierte que en atención al requerimiento formulado por el Ministro instructor de veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve,¹⁵ el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, informó a este Alto Tribunal que el estatuto vigente fue aprobado el treinta y uno de agosto y uno de septiembre de dos mil diecinueve, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante la resolución identificada con el numeral INE/CG510/2019, en sesión extraordinaria de seis de noviembre de dos mil diecinueve y publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre siguiente; y que a la fecha del informe (29 de noviembre de 2019) **no tenía**

¹¹ "Artículo 36. La dirección nacional es la autoridad superior del partido en el país entre consejo y consejo."

¹² "Tercero. El XV Congreso Nacional Extraordinario designará y nombrará por única ocasión la integración de la dirección nacional extraordinaria en su sesión de fecha 17 y 18 de noviembre de 2018.

"1. La dirección nacional extraordinaria ejercerá las facultades, funciones y atribuciones de la dirección nacional, y las que de manera superveniente se consideren necesarias.

"2. la dirección nacional extraordinaria se integrará por:

"I. Cinco integrantes personas afiliadas; respetando la paridad de género, los cuales contarán con voz y voto;

"II. La presidencia de la mesa directiva del consejo nacional, sólo con derecho a voz;

"III. La representación del partido ante el INE, con sólo derecho a voz.

"3. Por única ocasión la dirección nacional extraordinaria será constituida, su integración, designación y nombramiento estará a cargo del Pleno del XV Congreso Nacional Extraordinario a propuesta de su presidencia colegiada y deberá ser aprobada por mayoría de los congresistas presentes;

"4. **La dirección nacional extraordinaria** tendrá las siguientes facultades, funciones y atribuciones:

"a) **Es la autoridad superior del partido en el país entre consejo y consejo.**

"b) Se reunirá por lo menos, cada siete días, a convocatoria de la mayoría de sus integrantes.

"c) **Será el representante del partido**, con facultades ejecutivas, de supervisión y de autorización de las decisiones de las demás instancias partidistas."

¹³ "Cuarto. La dirección nacional extraordinaria entrará en funciones a partir del diez de diciembre de dos mil dieciocho y se extinguirá hasta la realización de la elección interna e instalación de los órganos de dirección nacional."

¹⁴ Fojas 541 y 594 del cuaderno principal.

¹⁵ Foja 537 del cuaderno principal.



conocimiento de que se haya realizado la elección ordinaria de órganos de dirección y de representación del partido; asimismo, remitió copia certificada del Estatuto aprobado en el XV Congreso Nacional Extraordinario celebrado el diecisiete y dieciocho de noviembre de dos mil dieciocho.

c) El párrafo primero y el inciso a) de la fracción VIII del apartado A del artículo 9 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, reformado mediante Decreto 124, publicado en el Periódico Oficial de la referida entidad, el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, es de naturaleza electoral, en tanto que señala la manera como se calcula el financiamiento de los partidos políticos nacionales y locales, para actividades ordinarias.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática, se hizo valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, fue suscrita por los integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria del partido en cita, quien cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen a dicho partido político, hasta la instalación de los nuevos órganos de dirección y representación que se elijan conforme a la reforma estatutaria, la cual no se ha realizado según informe del secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y se endereza contra normas de naturaleza electoral.

CUARTO.—Causas de improcedencia. El Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco argumenta que se deben desechar las pretensiones del Partido de la Revolución Democrática, porque de su demanda no se desprende con claridad una causa de pedir.

Es infundada la referida causa de improcedencia, toda vez que, contrario a lo manifestado por el Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, el promovente sí hace valer argumentos de invalidez tendentes a combatir la regularidad constitucional de la norma impugnada, pues aduce que la reforma al párrafo primero y al inciso a) de la fracción VIII del apartado A del artículo 9 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, viola los principios de certeza, legalidad y objetividad que deben regir la vida democrática del país; así como los artículos 41, base II, 116 base IV, incisos b) y g), y 133 de la Constitución Federal.



En este sentido, la referida causa de improcedencia debe desestimarse, pues si bien el accionante también aduce argumentos relativos a los efectos de la aplicación de la norma impugnada; lo cierto es que sus argumentos se dirigen a combatir la reducción del financiamiento público a los partidos políticos para actividades ordinarias, frente a la Constitución Federal; siendo que la suficiencia o no de tales planteamientos es una cuestión que corresponde al fondo y, por ende, se desestima también por esa causa, conforme a la jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

Por otra parte, al no advertirse alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento distinta de la analizada, ni que se advierta oficiosamente, se procede al análisis de los conceptos de invalidez aducidos por los promoventes.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** El Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática plantean la inconstitucionalidad del párrafo primero y el inciso a) de la fracción VIII del apartado A del artículo 9 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, que dispone lo relativo a la distribución del financiamiento público a los partidos políticos nacionales y estatales, en esencia, debido a que:

a. A decir del **Partido Revolucionario Institucional:**

- La reforma constitucional del Estado de Tabasco se realizó contraviniendo el principio contenido en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal, toda vez que, si bien es cierto, las Legislaturas Locales cuentan con libertad configurativa para definir las reglas relacionadas con el financiamiento público de los partidos políticos nacionales, también es cierto que, la normativa debe estar configurada de tal manera que los principios tengan operatividad, congruencia y funcionalidad.

Al respecto, señala que es evidente la contradicción de la reforma constitucional local con lo establecido por la Norma Fundante, al determinar en el cuerpo de la misma, sólo la distinción de las figuras políticas de nacionales y



locales, dejando en estado de interpretación lo referente a su facultad, así como en vacío de lectura al establecer que la Legislatura Estatal "en ejercicio de su libertad configurativa" determina el financiamiento público de los **partidos políticos nacionales y locales –sin hacer la especificación que se trata del financiamiento local–** violentando de esta forma, la competencia de disposición **de un recurso federal** de la cual, no es competente para determinar su otorgamiento.

- Resulta violatoria del artículo 16 de la Constitución Federal, porque no está debidamente fundado ni motivado; asimismo, genera una retroactividad de la ley en perjuicio de sus derechos y garantías, ya que el único argumento que se da para sustentar la reforma es que se realiza para "ahorrar recursos", sin tomar en consideración todas las consecuencias que va a ocasionar una reducción del financiamiento público de los partidos políticos, creando con ello condiciones democráticas reducidas y homogéneas en perjuicio no sólo de los partidos, sino de una generalidad, la sociedad.

- Transgrede los artículos 41 y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, y 23, 26, 50 y 51 de la Ley General de Partidos Políticos, ya que al reducir el financiamiento público en los términos establecidos, con la finalidad de generar pretendidos ahorros en las finanzas locales, vulnera el derecho de los partidos a recibir financiamiento, poniendo en peligro el deber que tienen de realizar actividades ordinarias permanentes para cumplir su fin constitucional; además de que limita las condiciones para el debido ejercicio de los derechos de asociación; y restringe los derechos de los partidos políticos de forma directa y a los ciudadanos mexicanos de forma indirecta, como son: disminución de la oferta política; carencia de oportunidades de participación; nugatorio el ejercicio del derecho público; restricción del ejercicio de votar en elecciones populares; restricción del ejercicio de poder ser votado en cargos de elección popular; así como restricción del derecho de asociación individual y libertad para tomar parte de los asuntos políticos del país.

b) Por su parte, el **Partido de la Revolución Democrática**, argumenta que la citada reforma constitucional local, se efectúa sin fundamentar y motivar las razones jurídicas y democráticas por las cuales dicha reforma tiene que realizarse, violando con ello los principios de certeza, legalidad y objetividad que deben regir la vida democrática del país.



Que el Congreso del Estado de Tabasco hace caso omiso a la aplicación de los artículos 41, base II y 116, base IV, incisos b) y g), de la Constitución Federal, escudándose en que a partir de la libertad configurativa, tiene permitido no aplicar las reglas y principios de la Constitución Federal, misma que no puede contradecir, pues toma decisiones que a su juicio son mejores para su régimen interno de gobierno, pretendiendo que el Estado pueda diseñar dispositivos innovadores para organizar su régimen interno, tutelar los derechos y libertades de sus habitantes y enfrentar así los retos específicos de su contexto social, cultural y político, pero lo único que provoca es una distorsión jurídica y contraria a la Constitución Federal.

En este sentido, señala que la reducción del financiamiento vulnera el derecho constitucional de los partidos a recibir financiamiento conforme a los principios constitucionales y la garantía de permanencia de los partidos políticos; asimismo, se afecta el derecho de asociarse libremente y formar parte en el orden público democrático.

También viola lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Federal, dado que la Supremacía debe ser respetada por los Congresos de los Estados, por lo que, deben hacer sus reformas respetando los principios fundamentales de los ciudadanos y el sistema democrático en el que exista una participación plural y equitativa en los distintos órdenes de gobierno que existen en el país.

En principio, cabe precisar como antecedente que el inciso a) de la fracción VIII del apartado A del artículo 9 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, fue reformado por el Constituyente Permanente del Estado de Tabasco, mediante Decreto 004, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el trece de octubre de dos mil dieciocho,¹⁶ en el cual se estableció lo

¹⁶ **Artículo 9.** El Estado de Tabasco es libre y soberano en lo que se refiere a su régimen interior, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes del Estado en los casos de su competencia y en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presente Constitución.

"La Renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de los gobiernos municipales, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, a través del sufragio universal, libre, secreto,



relativo al financiamiento público para partidos políticos tanto locales como nacionales, el cual **fue impugnado** en acción de inconstitucionalidad, por la Procuraduría General de la República, Partido de la Revolución Democrática, Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México, quedando registradas con los números 100/2018 y sus acumuladas 102/2018, 103/2018 y 104/2018, respectivamente.¹⁷

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **cinco de septiembre de dos mil diecinueve**, resolvió las citadas acciones en el sentido de declarar la invalidez del inciso a) de la fracción VIII del apartado A del artículo 9 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, reformado mediante Decreto 004, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de octubre de dos mil dieciocho, al disminuir en un cincuenta por ciento el financiamiento de los partidos políticos locales para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, pues la norma hacía una referencia general a los partidos políticos, lo que provocaba una desatención frontal de la citada legislación general respecto al mecanismo de cuantificación **de ese tipo de financiamiento de los partidos políticos locales**.

directo, personal e intransferible, cuyo ejercicio está garantizado por esta Constitución. Dicha renovación se sujetará a las siguientes bases:

(Reformada su denominación, P.O. 21 de junio de 2014)

"Apartado A. De los partidos políticos y los candidatos independientes.

"...

"VIII. El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro y alcancen el tres por ciento de la votación en la elección para gobernador o de diputados por el principio de mayoría relativa inmediata anterior, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico, el que se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

(Reformado, P.O. 13 de octubre de 2018)

"a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado por el treinta y dos punto cinco (32.5%) por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior."

¹⁷ Siendo ponente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



En atención a la citada ejecutoria, el Constituyente Permanente Local reformó el inciso a) de la fracción VIII del apartado A del artículo 9 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, mediante Decreto 124, publicado en el Periódico Oficial de la referida entidad, el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, el cual es materia de impugnación en el presente medio de control constitucional.

Ahora bien, a efecto de analizar el problema jurídico planteado conviene transcribir el artículo 9, apartado A, de la Constitución Política del Estado de Tabasco, en su integridad destacando el párrafo primero y el inciso a) de la fracción VIII, impugnados:

"Artículo 9. El Estado de Tabasco es libre y soberano en lo que se refiere a **su régimen interior**, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes del Estado en los casos de su competencia y en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presente Constitución.

"La Renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de los gobiernos municipales, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, a través del sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, cuyo ejercicio está garantizado por esta Constitución. Dicha renovación se sujetará a las siguientes bases:

(Reformada su denominación, P.O. 21 de junio de 2014)

"Apartado A. De los partidos políticos y los candidatos independientes.

(Reformada, P.O. 21 de junio de 2014)

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público, la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, así como las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, incluyendo otras formas de participación o asociación, con el fin de postular candidatos, conforme lo señala el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos.



"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

"II. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, queda prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa; la infracción a esta disposición será castigada con multa o cancelación del registro del partido político en los términos que establezca la ley;

(Adicionada, P.O. 21 de junio de 2014)

"III. Los ciudadanos tendrán derecho de solicitar por sí mismos, su registro como candidatos independientes a cargos de elección popular por el principio de mayoría relativa.

"De conformidad con lo señalado por el artículo 116, fracción IV, inciso k), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley electoral del Estado regulará el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en la Constitución de la República y en las leyes correspondientes;

(Reformada, P.O. 21 de junio de 2014)

"IV. Los partidos políticos en la selección de sus candidatos garantizarán la paridad de género en las candidaturas a legisladores locales y regidores, por ambos principios, conforme lo disponga la ley. Esta disposición será aplicable, en lo referente a planillas de regidores, para las candidaturas independientes;

(Reformado primer párrafo, P.O. 21 de junio de 2014)

"V. La ley regulará los procesos de selección de candidatos y el proselitismo que realicen los aspirantes a ocupar los diversos puestos de elección popular al interior de los partidos políticos, así como los procesos de obtención de



apoyos ciudadanos de los aspirantes a las candidaturas independientes; asimismo, establecerá las reglas para la realización de precampañas y campañas electorales. Del mismo modo se fijarán en la ley los impedimentos para la participación de servidores públicos en activo durante las precampañas de los partidos.

"Las precampañas sólo tendrán lugar dentro de los procesos internos de selección de candidatos de los partidos políticos;

"Toda persona que realice actos de proselitismo o de promoción personal de cualquier índole sin sujetarse a las disposiciones o tiempos que señale la ley, se hará acreedora, según el caso, a las sanciones que en la misma se establecen;

(Reformada, P.O. 21 de junio de 2014)

"VI. La duración de las campañas en el año de elecciones para gobernador, diputados, presidentes municipales y regidores, será de setenta y cinco días; en el año en que sólo se elijan diputados locales y Ayuntamientos, las campañas serán de cuarenta y cinco días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales respectivas;

"La violación a estas disposiciones por los partidos, aspirantes, candidatos o cualquier otra persona física o jurídica colectiva será sancionada conforme a la ley;

"VII. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales y locales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos para sus precampañas y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado;

(Adicionado, P.O. 21 de junio de 2014)

"Al partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo Locales, le será can-



celado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales.

(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 16 de octubre de 2019)

"VIII. El financiamiento público para los partidos políticos nacionales y locales, que mantengan su registro y alcancen el tres por ciento de la votación en la elección para diputados inmediata anterior, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico, el que se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

(Reformado, P.O. 16 de octubre de 2019)

"a) El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos locales se fijará anualmente en los términos establecidos por la Ley General de Partidos Políticos. El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado por el treinta y dos punto cinco por ciento (32.5%) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El treinta por ciento (30%) de la cantidad total que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento (70%) restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

(Reformado, P.O. 21 de junio de 2014)

"b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan gobernador del Estado, diputados locales, presidentes municipales y regidores, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados locales, presidentes municipales y regidores, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias; y



(Reformado primer párrafo, P.O. 21 de junio de 2014)

"c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda a cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos de forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a su fuerza electoral, calculada con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"La ley fijará los límites a las erogaciones de las campañas electorales de los partidos políticos.

(Reformado, P.O. 21 DE JUNIO DE 2014)

"De la misma forma, establecerá los criterios para determinar las erogaciones en las precampañas cuyo monto será equivalente al veinte por ciento establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

(Reformado, P.O. 21 de junio de 2014)

"La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; asimismo, ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y establecerá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de éstas disposiciones.

(Adicionada, P.O. 21 de junio de 2014)

"VIII Bis. Asimismo, las leyes, general o estatal, según corresponda, establecerán las reglas y límites a que se sujetará el financiamiento público y privado de las actividades de los ciudadanos que obtengan su registro como candidatos independientes dentro de un proceso electoral, así como los procedimientos para el control y vigilancia del origen, uso y destino de todos los recursos con los que cuenten, incluyendo aquellos que hubiesen utilizado para financiar las actividades tendentes a obtener dicho registro y dispondrán las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.



"IX. Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley; y

"X. En la ley se establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro; el destino de sus bienes y remanentes adquiridos con financiamiento público de origen estatal, serán adjudicadas al Estado.

"Los partidos políticos nacionales que pierdan su registro, deberán reintegrar al Estado los bienes y remanentes adquiridos con financiamiento público de origen estatal."

En este contexto y, dado que el estudio competencial precisado con anterioridad, es de estudio preferente, pues de resultar fundado el efecto de invalidación sería total y se haría innecesario realizar el estudio de los argumentos de fondo,¹⁸ este Tribunal Pleno analizará estos conceptos de invalidez, donde el Partido Revolucionario Institucional argumenta que la reforma constitucional del Estado de Tabasco se realizó contraviniendo el principio contenido en el artículo

¹⁸ Así lo ha resuelto este Tribunal Pleno, en la tesis de jurisprudencia número P./J. 32/2007, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes.". Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776 «con número de registro digital: 170881.»



73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal, toda vez que, si bien es cierto, las Legislaturas Locales cuentan con libertad configurativa para definir las reglas relacionadas con el financiamiento público de los partidos políticos nacionales, también es cierto que, la normativa debe estar configurada de tal manera que los principios tengan operatividad, congruencia y funcionalidad.

Al respecto, señala que es evidente la contradicción de la reforma constitucional local con lo establecido por la Norma Fundante, al determinar en el cuerpo de la misma, sólo la distinción de las figuras políticas de nacionales y locales, dejando en estado de interpretación lo referente a su facultad, así como en vacío de lectura al establecer que la Legislatura Estatal "en ejercicio de su libertad configurativa" determina el financiamiento público de los partidos políticos nacionales y locales –sin hacer la especificación que se trata del financiamiento local– violentando de esta forma la competencia de disposición de un recurso federal de la cual, no es competente para determinar su otorgamiento.

Resultan infundados dichos planteamientos, acorde con lo señalado por este Tribunal Pleno **al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017**,¹⁹ en la que se reiteraron diversas consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 66/2015, 68/2015 y 70/2015;²⁰ pues contrario a lo que expresa el promovente, la

¹⁹ Resuelta bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, el 28 de agosto de 2017, por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, se reconoció la validez de los artículos 13, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 89, párrafo 2, del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco, respecto del considerando octavo, relativo al financiamiento público de los partidos nacionales, por lo que ve al primer concepto de invalidez. Los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Piña Hernández, Medina Mora I. obligado por la mayoría, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales obligado por la mayoría, respecto del considerando octavo, relativo al financiamiento público de los partidos nacionales, consistente en declarar infundado el segundo concepto de invalidez, hecho valer por el Partido Verde Ecologista. La Ministra Luna Ramos votó en contra. Los Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

²⁰ Resuelta bajo la ponencia del Ministro Cossío Díaz, el 15 de octubre de 2015, por unanimidad de votos en el punto relativo.



competencia para regular el financiamiento se encuentra directamente establecida por el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, en donde se determina que el legislador local deberá prever que el financiamiento que reciban los partidos políticos deberá ajustarse a las bases establecidas en la Constitución y la Ley General de Partidos Políticos.

Asimismo, en dicho asunto se precisó que, en torno a la diferenciación de financiamiento para actividades ordinarias entre partidos políticos nacionales y estatales, este Tribunal Pleno ya se pronunció al resolver la acción de inconstitucionalidad 5/2015, en sesión pública de quince de junio de dos mil quince, en la que por unanimidad de diez votos se declaró la invalidez de las fracciones I y II del artículo 30 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, por considerarlas violatorias del artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, ya que no observaban las bases establecidas en los artículos 51 y 52 de la Ley General de Partidos Políticos.²¹

En el sentido de que, el artículo 41, fracción II, párrafo tercero, incisos a), b) y c), de la Constitución Federal,²² que regula lo relativo al régimen electoral aplicable a las elecciones federales, en lo que interesa, establece las bases a

²¹ Al respecto en la sentencia señalada se indicó que el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal establece que las leyes de los Estados en materia electoral deberán ser acordes con las bases establecidas en la propia Norma Federal y en las leyes generales respectivas por lo que en el caso las normas impugnadas resultaban inconstitucionales al no observar las bases establecidas en la Ley General de Partidos Políticos. En este caso, si bien se obtuvo unanimidad de 10 votos por la invalidez citada, los Ministros Cossío Díaz, Medina Mora y Sánchez Cordero señalaron que no compartían las consideraciones de la mayoría pues, en su opinión, únicamente debió abordarse el estudio a partir del análisis de la libertad de configuración legislativa del legislador local con base en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal; por su parte, el Ministro Franco González Salas manifestó que no compartía las consideraciones y que el legislador local debió tomar en cuenta las reglas establecidas en el artículo 116 constitucional y los principios que rigen para lograr un régimen equitativo de financiamiento entre los partidos políticos; mientras que el resto de los Ministros estuvo de acuerdo con las consideraciones sustentadas en la sentencia; estuvo ausente la Ministra Luna Ramos.

²² "Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.



partir de las cuales se deben calcular los montos de financiamiento público que reciban los partidos políticos nacionales, para el sostenimiento de sus actividades que realizan, así como su distribución, en los procesos electorales federales.

"...

(Reformado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"...

"II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

(Reformado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

(Reformado, D.O.F. 27 de enero de 2016) (Reformado [N. de E. republicado], D.O.F. 29 de enero de 2016)

"a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

(Reformado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

(Reformado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones



Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso g),²³ de la Constitución Federal –que establece el régimen relativo a las elecciones locales– **dispone que de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución Federal y en las leyes generales en la materia**, la legislación estatal electoral debe garantizar que los partidos políticos reciban, de manera equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

En esa lógica, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintitrés de mayo de dos mil catorce, se expidió la Ley General de Partidos Políticos, la cual tuvo su fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal,²⁴ que otorgó competencia al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en la propia Constitución Federal.

de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

(Reformado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación. ..."

²³ "Artículo 116. El Poder Público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

"g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes."

²⁴ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...



La Ley General de Partidos Políticos es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias como prerrogativas de los partidos políticos, entre las que se encuentran el financiamiento público, pues, los artículos 23 y 26 de dicha norma, precisan que son derechos de los partidos políticos (nacionales y locales) acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución Federal, de lo previsto por la propia ley general y demás leyes federales o locales aplicables.²⁵

Asimismo, para el caso del financiamiento público, el artículo 50 de la citada ley general establece que los partidos políticos (nacionales y locales) tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41,

(Adicionada, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución."

²⁵ La Ley General de Partidos Políticos prevé:

"Artículo 1.

1. La presente ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de: ...".

"Artículo 23.

"1. Son derechos de los partidos políticos:

"...

"d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta ley y demás leyes federales o locales aplicables.

"En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales; ..."

"Artículo 26.

"1. Son prerrogativas de los partidos políticos:

"...

"b) Participar, en los términos de esta ley, del financiamiento público correspondiente para sus actividades; ..."



Base II, de la Constitución Federal, así como de conformidad a lo dispuesto en las Constituciones Locales.²⁶

Por su parte, el artículo 51 de la aludida ley general,²⁷ prevé que los partidos políticos (nacionales y locales) tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, precisando en el inciso a) del

²⁶ "Artículo 50.

"1. Los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, Base II de la Constitución, así como lo dispuesto en las Constituciones Locales.

"2. El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público."

²⁷ "Artículo 51.

"1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta ley, conforme a las disposiciones siguientes:

"a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

"I. El consejo general, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el organismo público local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales;

"II. El resultado de la operación señalada en el inciso anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá en la forma que establece el inciso a), de la Base II, del artículo 41 de la Constitución;

"III. Las cantidades que, en su caso, se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente;

"IV. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas, a que se refiere el inciso c) de este artículo, y

"V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.

"b) Para gastos de campaña:

"I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo Federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

"II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados Federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente,



punto 1, que para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes **el consejo general, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el organismo público local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el entonces Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el**

se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año, y

"III. El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; estableciendo el prorrateo conforme lo previsto en esta ley; teniendo que informarlas a la Comisión de Fiscalización diez días antes del inicio de la campaña electoral, la cual lo hará del conocimiento del consejo general del Instituto en la siguiente sesión, sin que dichos porcentajes de prorrateo puedan ser modificados.

"c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

"I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;

"II. El consejo general, a través de la unidad técnica, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior, y

"III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

"2. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso Local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las bases siguientes:

"a) Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, y

"b) Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.

"3. Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año."



caso de los partidos políticos locales (debiendo entenderse ahora la Unidad de Medida y Actualización).²⁸

Así, se determinó en el aludido precedente, que el resultado de la operación señalada, constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá en la forma que establece el inciso a) de la Base II del artículo 41 de la Constitución, esto es, el treinta por ciento entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Igualmente, para gastos de campaña el aludido artículo 51, en el inciso b), del punto 1, de la Ley General de Partidos Políticos, establece que en el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo Federal o Local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y cuando se renueve solamente la Cámara de Diputados Federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público, que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.

Por otra parte, en el punto 2 se estatuye que los partidos políticos (nuevamente nacionales y locales) que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la

²⁸ Conforme al artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de 27 de enero de 2016, que a la letra dice: "Tercero. A la fecha de entrada en vigor del presente decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización."



Unión o en el Congreso Local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público, debiéndose otorgar a cada partido político, el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, precisándose que las cantidades serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año. Tendrán derecho asimismo, en el año de la elección de que se trate, al financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo precisado anteriormente y que participarán del financiamiento público para actividades específicas sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.

Por último, el artículo 52 de la aludida ley general, estipula que **para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales**, deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate y que **las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con dicha estipulación se establecerán en las legislaciones locales respectivas.**

Una vez precisado lo anterior, conviene destacar que el párrafo primero y el inciso a) de la fracción VIII del apartado A del artículo 9 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, en la parte que interesa, establece que **el financiamiento público para los partidos políticos nacionales y locales**, que mantengan su registro y alcancen el tres por ciento de la votación en la elección para diputados inmediata anterior, **se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico**, el que se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes **de los partidos políticos locales** se fijará anualmente en los términos establecidos por la Ley General de Partidos Políticos; y



b) El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes **de los partidos políticos nacionales** se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado por el treinta y dos punto cinco por ciento (32.5%) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

El treinta por ciento (30%) de la cantidad total que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, **se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria** y el setenta por ciento (70%) restante **se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.**

De lo anterior, se advierte que la parte impugnada por los partidos accionantes se refiere exclusivamente al financiamiento público que se establece para los **partidos políticos nacionales** que mantengan su acreditación en el Estado después de cada elección, destacando que la parte relativa a los partidos políticos locales que fue motivo de impugnación en la diversa acción de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas 102/2018, 103/2018 y 104/2018, no fue impugnado por los accionantes, por tanto este Tribunal Pleno sólo se avoca a lo reclamado en este medio de control constitucional –segunda parte del inciso a) de la fracción VIII del apartado A del artículo 9 de la Constitución Política del Estado de Tabasco–, relativo a los partidos políticos nacionales.

Por lo que cobra relevancia en este caso, lo establecido en el artículo 52 de la Ley General de Partidos Políticos, en cuanto prevé que **las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos** nacionales que hayan **obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate se establecerán en las legislaciones locales respectivas.**

Así, si bien tratándose del financiamiento público para los partidos locales, la mencionada ley general da pautas precisas para su otorgamiento y distribución, en tratándose del financiamiento público estatal para los partidos políticos nacionales, únicamente establece la obligación de otorgarlo, **dejando en libertad de configuración** a las entidades federativas para establecer las reglas para su otorgamiento.



En este rubro, las entidades federativas tienen libertad de configuración, siempre y cuando se cumpla con lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, que dispone que la legislación estatal electoral debe garantizar que los partidos políticos reciban, de manera equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

De dicho precepto constitucional, se advierte que **no establece que el financiamiento público para los partidos políticos sea igualitario**, sino que señala que debe ser equitativo; así, si el legislador consideró un financiamiento estatal diferenciado para los partidos políticos nacionales y los locales, tomando en cuenta la situación actual del país y la necesidad de reducir los gastos de las elecciones y específicamente de las campañas electorales, que generen condiciones que permitan el crecimiento económico en el Estado de Tabasco, debe considerarse que, dadas las diferencias notorias que tienen los partidos nacionales con los locales y, tomando en consideración que para el financiamiento de los partidos locales las entidades federativas no pueden contravenir las estipulaciones señaladas en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos; la diferenciación señalada por el Constituyente Permanente Local, **es correcta**.

Esto aun tomando en cuenta lo que establece el artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos:

"Artículo 23.

"1. Son derechos de los partidos políticos: ...

"d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta ley y demás leyes federales o locales aplicables.

"En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho



financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales; ..."

Dado que la reducción del financiamiento público, tratándose de partidos nacionales que contienden en el Estado de Tabasco no se basa en el financiamiento público que las dirigencias nacionales reciben, sino simplemente al diferente posicionamiento frente a la ciudadanía por la fuerza nacional que representan.

En consecuencia, ante la libertad de configuración de la que gozan las entidades federativas, conforme al artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, en relación con el numeral 52, punto 2, de la Ley General de Partidos Políticos, en el establecimiento del financiamiento público de los partidos políticos nacionales que hayan obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate; se consideran infundados los conceptos en los que se aduce violación a lo dispuesto en tales preceptos e incluso al artículo 51 de la aludida ley general, en tanto dicho precepto se refiere exclusivamente al financiamiento público de los partidos locales y, al financiamiento público federal, para los partidos nacionales que contienden en elecciones federales.

Derivado de lo expuesto, resultan también **infundados** los restantes argumentos esgrimidos por los accionantes relativos a que, la reforma impugnada –párrafo primero y el inciso a) de la fracción VIII del apartado A del artículo 9 de la Constitución Política del Estado de Tabasco–, no está debidamente fundada ni motivada, violando con ello los principios de certeza, legalidad y objetividad que deben regir la vida democrática del país; limita las condiciones para el debido ejercicio de los derechos de asociación; y restringe los derechos de los partidos políticos de forma directa y a los ciudadanos mexicanos de forma indirecta, como son: disminución de la oferta política; carencia de oportunidades de participación; nugatorio el ejercicio del derecho público; restricción de ejercicio de votar en elecciones populares; restricción de ejercicio de poder ser votado en cargos de elección popular; así como restricción del derecho de asociación individual y libre para tomar parte de los asuntos políticos del país.



Lo anterior, debido a que, contrario a lo aducido por los accionantes, en forma alguna se advierte una vulneración a los derechos que aluden en atención al régimen diferenciado entre los partidos políticos nacionales y estatales, para sus actividades ordinarias; porque como ya se señaló las entidades federativas tienen libertad de configuración, siempre y cuando se cumpla con lo establecido en la Constitución Federal y en la Ley General de Partidos Políticos, que facultan a las Legislaturas Estatales a regular lo relativo al financiamiento y su distribución, para lo cual deben garantizar que los partidos políticos reciban, de manera equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, lo que contempla el precepto impugnado; destacando que incluso todos los argumentos mencionados, se realizan de manera genérica sin precisar claramente, la forma en la que se vulneran los derechos que menciona.

Finalmente, de igual forma son **infundados** los argumentos en los que señalan que no existe certeza sobre qué financiamiento deben recibir los partidos políticos ya que se deja de lado su distinción; lo anterior, toda vez que el legislador se refiere al financiamiento público local y no pretende regular el federal, como se advierte del acápite del propio artículo 9 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, que señala que el Estado de Tabasco es libre y soberano en lo que se refiere a su régimen interior, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de ahí que, sí existe certeza sobre el financiamiento que recibirán los partidos políticos nacionales y locales.

Por tanto, al resultar infundados los conceptos de invalidez de los partidos promoventes, procede reconocer la validez del **párrafo primero** y el **inciso a)** de la fracción VIII del apartado A del artículo 9 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, reformado mediante Decreto 124, publicado en el Periódico Oficial de la referida entidad, el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.



SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 9, apartado A, fracción VIII, párrafo primero e inciso a), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, reformado mediante Decreto 124, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, en términos del considerando quinto de esta sentencia.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en 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 resolutivo primero:

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

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 9, apartado A, fracción VIII, párrafo primero e inciso a), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, reformado mediante Decreto 124, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve. El Ministro Pardo Rebolledo votó en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes.



En relación con el punto resolutivo tercero:

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

El Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de diez de marzo de dos mil veinte previo aviso a la Presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 32/2007 y P./J. 92/99 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, con número de registro digital: 170881 y Tomo X, septiembre de 1999, página 710, con número de registro digital: 193266, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con la acción de inconstitucionalidad 126/2019 y su acumulada 129/2019.

1. En sesión de diez de marzo de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la acción citada al rubro. La materia del asunto consistió en analizar una norma que regulaba el financiamiento de los partidos políticos nacionales y locales.
2. En suma, si bien coincido con el sentido y la mayoría de las consideraciones, considero oportuno hacer una aclaración adicional. En la sentencia se reconoce de manera genérica la validez del **párrafo primero** y el **inciso a)** de la fracción VIII del apartado A del artículo 9o. de la Constitución Política del Estado de Tabasco, cuyo texto es el siguiente:



"**Artículo 9o.** El Estado de Tabasco es libre y soberano en lo que se refiere a su régimen interior, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"...

"Apartado A. De los partidos políticos y los candidatos independientes.

"I. a VII.

"...

"VIII. El financiamiento público para los partidos políticos nacionales y locales, que mantengan su registro y alcancen el tres por ciento de la votación en la elección para diputados inmediata anterior, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico, el que se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

"a) El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos locales se fijará anualmente en los términos establecidos por la Ley General de Partidos Políticos. El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado por el treinta y dos punto cinco por ciento (32.5%) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El treinta por ciento (30%) de la cantidad total que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento (70%) restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. ..."

3. La idea central de la sentencia, basada en diversos precedentes de esta Suprema Corte (por ser el primero, la **acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas**), es que respecto al financiamiento público de los partidos políticos locales, aunque es viable legislar por parte de las entidades federativas, no existe total libertad configuradora, toda vez que la ley general ya



establece las reglas aplicables para este aspecto, incluyendo el cálculo del mismo. Sin embargo, se ha sostenido que por lo que hace al financiamiento público de los partidos políticos nacionales que las entidades federativas les quieran asignar (de sus propios recursos), la ley general de la materia no establece una regla precisa sobre el cuántum de dicho financiamiento, sino que existe libertad configuradora sobre este punto siempre y cuando se cumplan con el resto de los lineamientos marcados por la legislación general (por ejemplo, que conserven el registro).

4. No obstante lo anterior, quisiera hacer notar que mi respaldo por este reconocimiento de validez se limita a la regulación específica de esta distinción de financiamiento y no a todo contenido normativo de estos párrafos. La aclaración la hago porque en el primer párrafo de la fracción VIII impugnada se reglamenta el supuesto de activación del otorgamiento consistente en que: *"el financiamiento público para los partidos políticos nacionales y locales, que mantengan su registro y alcancen el tres por ciento de la votación en la elección para diputados inmediata anterior"*.
5. Este supuesto normativo no fue cuestionado por los promoventes ni tampoco fue analizado por la sentencia; por ende, a mi parecer, no se encuentra (ni se debe tener por) incluido en la declaratoria de constitucionalidad. De haberse incluido, la respuesta tendría que haberse basado en otras disposiciones de la ley general en la materia; en particular, el artículo 52, numeral 1, que indica que: *"deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate"*.

Este voto se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 126/2019 y su acumulada 129/2019, promovidas por el Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática, respectivamente.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de diez de marzo de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó reconocer la validez del artículo 9, apartado A, fracción VIII, párrafo primero e inciso a), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, reformado mediante Decreto 124, publicado en



el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve.¹

Lo anterior, toda vez que, a criterio de la mayoría de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicho precepto, en la parte impugnada que se refiere exclusivamente al financiamiento público que se establece para los partidos políticos nacionales que mantengan su acreditación en el Estado después de cada elección, es constitucional.

¹ Artículo 9. El Estado de Tabasco es libre y soberano en lo que se refiere a **su régimen interior**, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes del Estado en los casos de su competencia y en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presente Constitución.

"La Renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de los gobiernos municipales, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, a través del sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, cuyo ejercicio está garantizado por esta Constitución. Dicha renovación se sujetará a las siguientes bases:

(Reformada su denominación, P.O. 21 de junio de 2014)

"Apartado A. De los partidos políticos y los candidatos independientes.

"...

(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 16 de octubre de 2019)

"VIII. El financiamiento público para los partidos políticos nacionales y locales, que mantengan su registro y alcancen el tres por ciento de la votación en la elección para diputados inmediata anterior, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico, el que se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

(Reformado, P.O. 16 de octubre de 2019)

"a) El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos locales se fijará anualmente en los términos establecidos por la Ley General de Partidos Políticos. El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado por el treinta y dos punto cinco por ciento (32.5%) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El treinta por ciento (30%) de la cantidad total que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento (70%) restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

(Reformado, P.O. 21 de junio de 2014)

"b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan gobernador del Estado, diputados locales, presidentes municipales y regidores, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados locales, presidentes municipales y regidores, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias; y



Ello acorde con lo señalado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017**,² en la que se reiteraron diversas consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 66/2015, 68/2015 y 70/2015;³ en el sentido de que la competencia para regular el financiamiento se encuentra directamente establecida por el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, en donde se determina que el legislador local deberá prever que el financiamiento que reciban los

(Reformado primer párrafo, P.O. 21 de junio de 2014)

"c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda a cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos de forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a su fuerza electoral, calculada con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"La ley fijará los límites a las erogaciones de las campañas electorales de los partidos políticos.

(Reformado, P.O. 21 de junio de 2014)

"De la misma forma, establecerá los criterios para determinar las erogaciones en las precampañas cuyo monto será equivalente al veinte por ciento establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

(Reformado, P.O. 21 de junio de 2014)

"La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; asimismo, ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y establecerá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de éstas disposiciones. ..."

² Resuelta bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, el 28 de agosto de 2017, por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, se reconoció la validez de los artículos 13, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 89, párrafo 2, del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco, respecto del considerando octavo, relativo al financiamiento público de los partidos nacionales, por lo que ve al primer concepto de invalidez. Los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Piña Hernández, Medina Mora I. obligado por la mayoría, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales obligado por la mayoría, respecto del considerando octavo, relativo al financiamiento público de los partidos nacionales, consistente en declarar infundado el segundo concepto de invalidez, hecho valer por el Partido Verde Ecologista. La Ministra Luna Ramos votó en contra. Los Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

³ Resuelta bajo la ponencia del Ministro Cossío Díaz, el 15 de octubre de 2015, por unanimidad de votos en el punto relativo.



partidos políticos deberá ajustarse a las bases establecidas a la Constitución y la Ley General de Partidos Políticos.

Se precisó, que el precepto impugnado, en la parte que interesa, establece que **el financiamiento público para los partidos políticos nacionales y locales**, que mantengan su registro y alcancen el tres por ciento de la votación en la elección para diputados inmediata anterior, **se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico**, el que se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes **de los partidos políticos locales** se fijará anualmente en los términos establecidos por la Ley General de Partidos Políticos; y
- b) El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes **de los partidos políticos nacionales** se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado por el treinta y dos punto cinco por ciento (32.5%) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

El treinta por ciento (30%) de la cantidad total que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, **se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria** y el setenta por ciento (70%) restante **se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior**.

Destacando que la parte impugnada por los partidos accionantes se refiere exclusivamente al financiamiento público que se establece para los **partidos políticos nacionales** que mantengan su acreditación en el Estado después de cada elección, ya que la parte relativa a los partidos políticos locales no había sido impugnada por los accionantes.

Por lo que cobraba relevancia lo establecido en el artículo 52 de la Ley General de Partidos Políticos, en cuanto prevé que **las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos** nacionales que hayan **obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local**



anterior en la entidad federativa de que se trate se establecerán en las legislaciones locales respectivas.

Así, si bien tratándose del financiamiento público para los partidos locales, la ley general da pautas precisas para su otorgamiento y distribución, en tratándose del financiamiento público estatal para los partidos políticos nacionales, únicamente establece la obligación de otorgarlo, **dejando en libertad de configuración** a las entidades federativas para establecer las reglas para su otorgamiento.

Por tanto, las entidades federativas tienen libertad de configuración, siempre y cuando se cumpla con lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, que dispone que la legislación estatal electoral debe garantizar que los partidos políticos reciban, de manera equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Advirtiendo que dicho precepto constitucional, **no establece que el financiamiento público para los partidos políticos sea igualitario**, sino que señala que debe ser equitativo; así, si el legislador consideró un financiamiento estatal diferenciado para los partidos políticos nacionales y los locales, tomando en cuenta la situación actual del país y la necesidad de reducir los gastos de las elecciones y específicamente de las campañas electorales, que generen condiciones que permitan el crecimiento económico en el Estado de Tabasco, debe considerarse que, dadas las diferencias notorias que tienen los partidos nacionales con los locales y, tomando en consideración que para el financiamiento de los partidos locales las entidades federativas no pueden contravenir las estipulaciones señaladas en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos; la diferenciación señalada por el Constituyente Permanente Local, **era correcta.**

Una vez precisado lo anterior, debo señalar que no comparto las consideraciones que sustentan la validez del artículo 9, apartado A, fracción VIII, párrafo primero e inciso a), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, ya que desde mi óptica, aunque las entidades federativas son competentes para regular el financiamiento público local, su libertad de configuración no es ilimitada, de conformidad con el acápite de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, que remite a las bases establecidas



en la propia Constitución y las leyes generales de la materia. En este sentido, no existe razón que justifique la diferencia que se establece en la norma impugnada y el consecuente trato inequitativo a los partidos políticos nacionales con acreditación local; por lo que debió invalidarse la norma impugnada.

En efecto, si bien las entidades federativas gozan de libertad para establecer el financiamiento público que corresponde a los partidos políticos nacionales que participan en la elección local; lo cierto es que, debe ser acorde con lo que establece el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal y los artículos 23 y 51, numeral 1, fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos; es decir deberá realizarse una distribución equitativa para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y, no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales; asimismo, deberá ajustarse al monto total por distribuir entre los partidos políticos.

No obstante ello, con el fin de reducir los gastos electorales, mediante la norma impugnada se reduce significativamente únicamente el financiamiento de los partidos nacionales, sin que exista justificación clara para tal diferencia, volviéndola inequitativa; pero sobre todo, se introducen **elementos ajenos** al previsto en la Constitución Federal y en la ley general para el cálculo del monto total del financiamiento público a distribuir entre los partidos políticos.

Por lo que, el cálculo del financiamiento público provoca una inequidad sin sustento, entre los partidos políticos locales y nacionales, de ahí su inconstitucionalidad.

Es por todo lo anterior que, en concordancia con mi voto emitido ello acorde **al resolverse la acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017**, mi voto en este asunto fue en contra de la validez del artículo 9, apartado A, fracción VIII, párrafo primero e inciso a), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, reformado mediante Decreto 124, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve.

Este voto se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) TIENE LEGITIMACIÓN CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCA UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO).

II. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA PREVISIÓN DE QUE LAS EVALUACIONES DE CONTROL DE CONFIANZA DE LOS MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA, LOS JUECES DE PRIMERA INSTANCIA, MENORES Y DE PAZ, ASÍ COMO LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, SE INTEGRARÁN A SU EXPEDIENTE LABORAL, EL CUAL SERÁ DE CARÁCTER RESERVADO, NO CONSTITUYE UNA REGLA GENÉRICA QUE RESTRINGE ESTE DERECHO, PORQUE TODA ESTA INFORMACIÓN SERÁ PÚBLICA Y ACCESIBLE, EN LOS TÉRMINOS Y CONDICIONES QUE ESTABLEZCAN LAS LEYES EN LA MATERIA, CONFORME A LAS CUALES LOS SUJETOS OBLIGADOS DEBEN APLICAR LA PRUEBA DE DAÑO PARA MOTIVAR, EN SU CASO, SU CLASIFICACIÓN COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL (ARTÍCULOS 61, PÁRRAFO ÚLTIMO, 63, PÁRRAFO TERCERO, Y 66, PÁRRAFO QUINTO, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "EL CUAL SERÁ DE CARÁCTER RESERVADO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 20 DE OCTUBRE DE 2020. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: ADRIANA CARMONA CARMONA.

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

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la acción, autoridades emisoras y normas impugnadas.** Por escrito presentado el diez de octubre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por



conducto de su presidente, promovió la acción de inconstitucionalidad que ahora se resuelve. Señaló como autoridades emisoras de la norma impugnada a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco e impugnó los artículos 61, 63 y 66 de la Constitución Política de esa entidad, reformada mediante el Decreto 27296/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el diez de septiembre de dos mil diecinueve.

SEGUNDO.—Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados y conceptos de invalidez. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideró violados los artículos 1o. y 6o. constitucionales, 1o. y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el numeral 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—Conceptos de invalidez. La promovente considera que las normas impugnadas, al establecer como reservada la totalidad de la información contenida en los expedientes laborales de los funcionarios del Supremo Tribunal de Justicia, así como de los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, del Estado de Jalisco, constituye una restricción absoluta, indeterminada y previa en transgresión del principio de máxima publicidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, previsto en los artículos 6o. constitucional, 13 de la Convención Americana y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Al respecto refiere lo que a continuación se señala.

Las normas impugnadas establecen una reserva *ex ante* de toda la información contenida en los expedientes laborales de los funcionarios del Supremo Tribunal de Justicia, así como de los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

El derecho de acceso a la información tiene un carácter dual, pues se rige como derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que, en relación con este derecho, toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública y sólo debe ser reservada temporalmente por razones de interés público



en los términos que fijen las leyes; no es necesario acreditar interés alguno o justificar la utilización de la información; y que para la tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con este derecho, ha señalado que corresponde a toda persona sin necesidad de acreditar interés para su obtención; que conlleva las obligaciones del Estado de suministrar la información a quien la solicite y, de no hacerlo, dar una respuesta fundamentada; que se ejerce sobre la información en Poder del Estado y debe regirse por el principio de máxima divulgación; y que los Estados deben garantizar un procedimiento adecuado para las solicitudes de información, con un recurso sencillo, rápido y efecto para determinar si se violó el derecho, para lo que deben adoptarse medidas legislativas necesarias para hacerlo efectivo.

Con base en lo anterior, los artículos 61, último párrafo, 63, tercer párrafo, y 66, quinto párrafo, de la Constitución del Estado de Jalisco, en la porción normativa que dice *"el cual será de carácter reservado"* contravienen el derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad.

Es así, porque disponen de forma absoluta, indeterminada y previa que toda la información contenida en los expedientes laborales de funcionarios judiciales, con independencia de su contenido y naturaleza, será reservada, sin que puedan clasificarse de manera casuística, aunado a que no permite que la reserva se sujete a una temporalidad, lo que constituye una regulación contraria al artículo 6o. constitucional.

Los capítulos III y IV del título sexto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establecen los supuestos en los que puede reservarse la información, siempre que se funden y motiven en una prueba de daño.

No es correcto señalar que las normas impugnadas están encaminadas a salvaguardar datos personales o información confidencial, porque no están sujetos a temporalidad alguna y sólo pueden acceder a ellos sus titulares, representantes y autoridades facultados para ello, aunado a que dicha información está protegida por ser confidencial al tratarse de datos personales.



Las normas impugnadas no encuadran en las hipótesis de reserva de información establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

A diferencia de las normas impugnadas, el artículo 56, último párrafo, de la Constitución del Estado de Jalisco dispone que los resultados de las evaluaciones de evolución patrimonial, desempeño y probidad deberán publicarse de manera mensual con excepción de la información reservada conforme a las leyes de la materia.

Aunado a lo anterior, la reserva que establecen las normas impugnadas no está sujeta a una temporalidad concreta, la cual debe estar encaminada a salvaguardar el interés público, sin que en el caso pueda ser de manera permanente o indeterminada.

Si bien el derecho de acceso a la información admite restricciones, deben cumplir con sustento legal, tanto en sentido material como formal, y ser acordes a lo establecido en el marco constitucional y legal.

En el caso, es necesario realizar un examen de constitucionalidad de las normas impugnadas, a través del test de proporcionalidad, de tal manera que se corrobore que persiguen un fin constitucionalmente válido, que resultan idóneas para satisfacer su propósito constitucional; que no existen otras medidas igualmente idóneas pero menos lesivas del derecho, y que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida.

En el caso, la finalidad de la norma no es constitucionalmente válida porque la información contenida en los expedientes laborales de los funcionarios judiciales no es una categoría de información susceptible de ser reservada por cuestiones de orden público, de tal manera que resultan innecesarios los exámenes de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 73/2017, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo patente que en los artículos 100, 103, 104 y 108, la ley general de la materia exige que todos los sujetos obligados para clasificar información como reservada, deben aplicar la prueba de daño.



CUARTO.—Admisión y trámite de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de quince de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 109/2019 y, por razón de turno, designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento.

Por acuerdo de veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite el referido asunto, le requirió a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Jalisco, rendir un informe y ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República.

QUINTO.—Certificación. El doce de noviembre de dos mil diecinueve, la secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de esta Suprema Corte certificó que el plazo de quince días concedido a los Poderes Legislativo y Ejecutivo estatales para rendir su informe en la acción de inconstitucionalidad transcurriría del cinco al veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve.

SEXTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Durango. Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, el Poder Legislativo Estatal, por conducto de María Patricia Meza Núñez, Jorge Eduardo González Arana y María Esther López Chávez, quienes se ostentaron, la primera, como presidente y los segundos como secretarios de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco, rindió el informe que le fue requerido.

Planteamiento de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad

En primer lugar, sostiene que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la supuesta violación al derecho de acceso a la justicia en su vertiente de independencia judicial, al referirse la accionante a "*la imposibilidad de reelección de los Magistrados del Supremo Tribunal y del Tribunal Administrativo de Jalisco*", sin legitimación, pareciera que asume la defensa competencial del Poder Judicial de esa entidad.



Al respecto refiere que si bien la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para promover la acción de inconstitucionalidad, ante la transgresión de los derechos fundamentales previstos en la Constitución, pudiendo invocar violaciones al principio de legalidad; no debe reconocerse legitimación por el señalamiento que realiza a manera de sospecha, al referir que la reforma a la Constitución del Estado de Jalisco, al no prever la reelección de los Magistrados el Poder Judicial de la entidad, podría complicar el derecho de acceso a la justicia, puesto que ello no está sustentado en concepto de invalidez alguno; sin que en el caso resulte aplicable la figura de la suplencia por parte de este Tribunal Constitucional.

Argumentos relacionados con la materia del fondo del asunto

Toda vez que los preceptos impugnados se encuentran en el título sexto, capítulo II denominado "Del Poder Judicial" de la Constitución es necesario señalar que conforme al artículo 116, fracción III, de la Constitución, en las Constituciones y leyes orgánicas de los Estados se debe garantizar la independencia judicial y, para ello se fijan las condiciones de ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales.

Al Congreso Local le corresponde legislar sobre las materias que le son propias. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los actos que realizan las autoridades dentro de sus atribuciones se consideran constitucionales, sustentando además la fundamentación y motivación del acto legislativo. En ese sentido, los preceptos son constitucionales, porque fueron emitidos en ejercicio del poder público conferido, en cumplimiento a los artículos 116, fracción III, de la Constitución Federal, y 35, fracción I, y 117 de la Constitución Local.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que los Poderes Legislativos no tienen la obligación de explicitar sus actos de motivación, como se advierte de la tesis de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACIÓN NO ESTÁN OBLIGADOS A EXPLICARLOS.",¹ por su parte, al resolver la

¹ Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 139-144, Primera Parte, página 134, número de registro digital: 232537.



controversia constitucional 32/2007, estableció que la motivación legislativa puede ser reforzada y ordinaria.

A efecto de garantizar el derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los principios y bases establecidos en el artículo 6o. constitucional.

El derecho de acceso a la información se consagra en los artículos 4o., sexto párrafo, y 9o. de la Constitución de Jalisco y, atendiendo a esta garantía, el Estado debe actuar con base en el principio de máxima publicidad de la información en posesión de cualquier autoridad; sin embargo, este derecho no es absoluto, porque los datos personales deben protegerse en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

En ese sentido, la autoridad deberá determinar cuál de los dos derechos prevalece, considerando las actividades que realizan los sujetos involucrados así como la relevancia e interés que la información tenga para la sociedad, porque los parámetros de protección rigen de igual forma.

Cita la tesis 2a. XXXVI/2019, de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PREVALENCIA CUANDO ENTRA EN CONFLICTO CON EL DERECHO A LA PRIVACIDAD.". Señala que ello se desprende también de la tesis P. LX/2000, de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS."

En la acción de inconstitucionalidad 56/2018, la Suprema Corte sostuvo que las limitaciones al derecho de acceso a la información deben ser necesarias en una sociedad democrática para satisfacer el interés público imperativo y para lograr ese objetivo se debe elegir la que menos restrinja el derecho protegido y debe ser conducente para alcanzar su logro, proporcional al interés que la justifica e interferir en la menor medida posible en el ejercicio efectivo del derecho.

Esas limitaciones también fueron señaladas por los relatores de la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos y el



Organismo Superior de las Controversias del Estado en su declaración conjunta de 2004, al establecer que el derecho de acceso a la información debe sujetarse a un sistema restringido de excepciones para proteger los intereses públicos y privados preponderantes, incluida la privacidad, y que las excepciones se aplicarán sólo cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos, y el daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que cualquier restricción en el acceso a la información en poder del Estado, para ser compatible con la Convención Americana, debe superar una prueba de proporcionalidad que consta de tres pasos que consisten en estar relacionado con uno de los objetivos legítimos que la justifican; demostrarse que la divulgación de la información amenaza con causar un perjuicio sustancial a ese objetivo legítimo; y demostrarse que el perjuicio al objetivo es mayor que el interés público en contar con la información.

Una de las limitantes al derecho de acceso a la información es la protección de datos personales, que plantea en algunos casos una tensión con otros derechos como al honor, la intimidad, la vida privada y la imagen.

Para su análisis, se invoca una parte del voto concurrente formulado por el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, en la acción de inconstitucionalidad 56/2018, en el que indicó no compartir la inconstitucionalidad de una norma por contemplar una reserva absoluta de información, puesto que al tratarse de una restricción al derecho de acceso a la información, dicha reserva debe analizarse a partir de la aplicación de un test de proporcionalidad.

La reforma impugnada establece que el Poder Judicial del Estado de Jalisco contará con un sistema de evaluación de control de confianza para garantizar la probidad y honorabilidad de sus funcionarios, por lo que las evaluaciones de control de confianza incluirán por lo menos exámenes patrimonial y entorno social, médico, psicométrico y psicológico, poligráfico, toxicológico y los demás que establezca la ley.

Sin embargo, también debe apreciarse que conforme al último párrafo del artículo 56 de la Constitución de esa entidad, contenido en la reforma que se



analiza, el acceso a la información de la evolución patrimonial, desempeño y probidad se publicarán con excepción de los datos de carácter reservado que de ellos se desprenda en términos no sólo de la Constitución, sino de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

La reserva de las evaluaciones de control de confianza que se integren a los expedientes laborales de los Magistrados y Jueces se sustenta en la protección personal a los impartidores de justicia conforme a los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura que señala Naciones Unidas.

En el informe de la relatora especial sobre independencia de los Magistrados y abogados de la Asamblea General de Naciones Unidas, de dieciocho de abril de dos mil once, se reconoce la necesidad de proteger a los operadores de justicia ante amenazas e intimidaciones.

En ese sentido, la impugnación carece de sustento porque la finalidad de la protección de los datos que realizan las porciones normativas reclamadas, es salvaguardar la integridad, la honra y la vida privada de los funcionarios judiciales de la entidad, protegiéndola en el ejercicio de la administración de justicia, lo cual es acorde con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 56/2018.

Así, toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, por lo que nadie podrá ser obligado a proporcionar datos sensibles, salvo aquellos necesarios para proteger la vida y seguridad personal o así lo prevea alguna disposición legal. Aunado a que es criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que las expresiones e información de servidores públicos en razón de la naturaleza de sus funciones, están sujetas a una protección diferente de su reputación y honra frente a las demás personas.

SÉPTIMO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. Mediante oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve, el Poder Ejecutivo Estatal, por conducto de Adrián Talamantes Lobato, quien se ostentó como consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, rindió el informe que le fue requerido, en el que manifestó los siguientes argumentos.



Primero. La accionante señala que las normas impugnadas invierten la regla general establecida en el artículo 6o. constitucional, al prever una reserva absoluta, indeterminada y previa de toda la información contenida en los expedientes laborales de los funcionarios judiciales de la entidad; sin embargo, esa conclusión es equivocada, porque el texto constitucional reconoce principios y derechos que operan como excepciones a la regla general, lo que da lugar a que la información puede reservarse o considerarse confidencial.

Las fracciones I y II del artículo 6o. constitucional establecen que el derecho de acceso a la información podrá limitarse por razones de interés público y cuando se refiera a la vida privada y los datos personales, aunado a que remiten a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos de las excepciones que buscan proteger esos bienes constitucionales, enunciados como límites al derecho de acceso a la información.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que es jurídicamente adecuado que las leyes en materia de transparencia establezcan restricciones al acceso a la información pública, siempre que atiendan a las finalidades previstas en la Constitución, aunado a que las clasificaciones sean proporcionales y congruentes con los principios constitucionales que intentan proteger.

Al respecto, cita las tesis de rubros: "TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN." y "DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS."

En ese sentido, las normas impugnadas cumplen con el mandato constitucional y los lineamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer que serán reservados los expedientes laborales en los que consten las evaluaciones de control y confianza de los Jueces y Magistrados, porque cumplen el propósito de salvaguardar la información, dada su relevancia y sensibilidad, así como la integridad de los servidores públicos que pudieran recibir presiones externas o, incluso, ser denostados en el caso de no aprobar los exámenes, y darse a conocer esa información.



Aunado a lo anterior, se pondría en riesgo la independencia y autonomía judicial, lo cual es de interés público, de tal manera que las normas impugnadas encuadran en la excepción prevista en el artículo 6o., apartado A, fracciones I y II, de la Constitución.

Segundo. Es falso que las normas impugnadas establezcan una reserva absoluta, indeterminada y previa de toda la información de los expedientes laborales de los funcionarios judiciales de la entidad, porque los titulares de la información sí podrán acceder a ella si desean impugnar el resultado de las evaluaciones que les son aplicadas.

Tercero. La participación del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco se emitió en cumplimiento a las obligaciones previstas en los artículos 31, 32 y 50, fracción I, de la Constitución de esa entidad.

Asimismo, la emisión de las normas impugnadas cumplió con las formas consagradas en los ordenamientos correspondientes a través de atribuciones y facultades otorgadas por la Constitución Local y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

OCTAVO.—**Alegatos.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló alegatos.

NOVENO.—**Pedimento de la Fiscalía General de la República.** Esta representación no formuló pedimento en este asunto.

DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de diecisiete de marzo de dos mil veinte, el Ministro instructor cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II,



inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³ en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013⁴ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

SEGUNDO.—Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵ establece que el plazo para la presentación de la acción de incons-

² 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:

"...

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

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

"Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; ..."

³ 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; ..."

⁴ Acuerdo General Plenario Número 5/2013

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

"...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención; ..."

⁵ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

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



titudinalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se publicó la norma impugnada.

En el presente caso se impugnan los artículos 61, 63 y 66 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, reformados mediante Decreto Número 27296/LXII/19, publicado el diez de septiembre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de dicha entidad.

En ese sentido, el plazo de treinta días transcurrió a partir del día siguiente en que se publicaron las referidas leyes, es decir, del miércoles once de septiembre al jueves diez de octubre de dos mil diecinueve, por lo que si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó la demanda en esta última fecha, se concluye que es oportuna.

TERCERO.—Legitimación. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por la Legislatura Estatal que estimen violatorias de derechos humanos.

De acuerdo con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁶ confiere al presidente de dicho órgano, la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad. Luis Raúl González Pérez demostró su carácter de presidente de la comisión mediante el oficio DGPL-1P3A.-4858 emitido por el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República.⁷

⁶ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

"Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

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

⁷ Foja 38 del expediente.



Cabe precisar que se impugnan tres preceptos de la Constitución Política del Estado de Jalisco, expedida por el Poder Legislativo de esa entidad federativa, que establecen que las evaluaciones de control de confianza que se realicen a Magistrados y Jueces del Poder Judicial, así como del Tribunal de Justicia Administrativa, ambos del Estado de Jalisco, se integrarán a su expediente laboral, el cual será de carácter reservado; el promovente las estima violatorias del derecho al acceso a la información pública y al principio de máxima publicidad.

Consecuentemente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el referido artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado y mediante su debido representante.

CUARTO.—Causas de improcedencia. El Poder Legislativo del Estado de Jalisco sostiene que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la supuesta violación al derecho de acceso a la justicia en su vertiente de independencia judicial al referirse la accionante a "*la imposibilidad de reelección de los Magistrados del Supremo Tribunal y del Tribunal Administrativo de Jalisco*", porque, sin legitimación, pareciera que asume la defensa competencial del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

Al respecto, refiere que si bien la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para promover la acción de inconstitucionalidad, ante la transgresión de los derechos fundamentales previstos en la Constitución, pudiendo invocar violaciones al principio de legalidad; no debe reconocerse legitimación por el señalamiento que realiza a manera de sospecha, al referir que la reforma a la Constitución del Estado de Jalisco, al no prever la reelección de los Magistrados el Poder Judicial de la entidad, podría complicar el derecho de acceso a la justicia, puesto que ello no está sustentado en concepto de invalidez alguno; sin que en el caso resulte aplicable la figura de la suplencia por parte de este Tribunal Constitucional.

Sin embargo, toda vez que la litis en este asunto la constituye la constitucionalidad de los artículos 61, último párrafo, 63, tercer párrafo, y 66, quinto párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, por considerarse violatorios del principio de máxima publicidad previsto en el artículo 6o. constitucional, no es



dable realizar pronunciamiento alguno en relación con los argumentos que, a manera de improcedencia, formula el Poder Legislativo de esa entidad, por estar relacionados con cuestiones ajenas a la materia de esta acción de inconstitucionalidad.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene —esencialmente— que deben declararse inválidos los artículos 61, último párrafo, 63, tercer párrafo, y 66, quinto párrafo, en la porción normativa que dice "*el cual será de carácter reservado*", de la Constitución Política del Estado de Jalisco, ya que al establecer como reservada la totalidad de la información contenida en los expedientes laborales de los funcionarios del Supremo Tribunal de Justicia, así como de los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, se constituye una restricción absoluta, indeterminada y previa en transgresión del principio de máxima publicidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, previsto en los artículos 6o. constitucional, 13 de la Convención Americana y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Este Tribunal Pleno considera que son infundados dichos argumentos.

Para demostrar lo anterior, a manera de preámbulo, este Alto Tribunal estima conveniente recordar que el Pleno de esta Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/2016,⁸ así como al dirimir las diversas acciones de inconstitucionalidad respecto de esta materia, advirtió que entre las finalidades de la reforma constitucional de siete de febrero del dos mil catorce, se encuentran la de dotar de autonomía constitucional al órgano garante nacional en materia de transparencia y acceso a la información pública en nuestro país y replicarlo en las entidades federativas y, principalmente, unificar los alcances de los principios y bases del derecho de transparencia y acceso a la información a fin de que todos los gobernados puedan ejercerlo de la misma manera y medida en todo el territorio nacional.

⁸ Sentencia resuelta en sesión de nueve de mayo de dos mil diecinueve, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. apartándose de algunas conclusiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte introductoria.



Igualmente, el Poder Reformador de la Constitución estimó que esa unificación se lograría a través de la emisión de una ley general que desarrolle las directrices y aspectos mínimos aplicables en la materia reconocidos en el texto constitucional, sin que tal circunstancia infrinja el sistema federal adoptado por nuestro país, pues se reconoce el deber de las entidades federativas de adecuar su legislación a la general y, a la vez, la posibilidad de que la amplíen o perfeccionen, siempre que en ese ejercicio respeten su ámbito de competencia y, sobre todo, los aspectos mínimos establecidos en la Constitución Federal y desarrollados en la mencionada ley general.

Se indicó que ese doble propósito se evidenció, por una parte, en las exposiciones de motivos tanto de la reforma constitucional de mérito como de la ley general aplicable y, por otra, en el propio texto constitucional al establecer en su artículo 6o. que la ley general dispondrá las bases y principios del derecho en comento, lo que significa que las leyes federal y de las entidades federativas deben atender esos aspectos mínimos, sin vedar en ningún momento su potestad para legislar en la materia, siempre y cuando no contravengan esos parámetros generales.

De esa manera, se concluyó que las Legislaturas de las diversas entidades federativas tienen la obligación de adecuar sus instrumentos normativos aplicables en la materia a las bases y principios reconocidos en la Constitución y pormenorizados en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pero a la vez tienen libertad para ampliarlos o precisarlos atendiendo a su realidad, siempre y cuando respeten dichos mínimos, bases y principios, y lo legislado localmente se relacione con su específico ámbito de competencia.

Así, se explicó que *"el reconocimiento de esa libertad de las entidades federativas para legislar en materia de transparencia y acceso a la información pública no es más que el reconocimiento del sistema federal asumido como forma de gobierno por nuestro país"*, así como el de la existencia de las denominadas facultades concurrentes o coincidentes muchas veces definidas y analizadas tanto por la doctrina como por los órganos del Poder Judicial de la Federación en el sentido de que implican que las entidades federativas, los Municipios y la Federación, pueden actuar respecto de una misma materia, siendo el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.





Precisado lo anterior, se procederá al estudio de constitucionalidad de los artículos 61, último párrafo, 63, tercer párrafo, y 66, quinto párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en la porción normativa que dice "*el cual será de carácter reservado*", que establecen:

"Artículo 61. Los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia durarán en el ejercicio de su encargo doce años improrrogables, contados a partir de la fecha en que rindan protesta de ley.

"Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos en los términos que establezcan esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

"Los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia se retirarán de sus cargos en forma forzosa o voluntaria.

"Son causas de retiro forzoso:

"I. Haber concluido el periodo por el que fue electo;

"II. Haber cumplido setenta años de edad;

"III. La incapacidad total permanente declarada por autoridad judicial o administrativa competente; o

"IV. No aprobar las evaluaciones de control de confianza.

"Las evaluaciones de control de confianza serán aplicables cada cuatro años a Magistrados, mismas que se integrarán a su expediente laboral el cual será de carácter reservado."

"Artículo 63. Los Jueces de primera instancia, menores y de Paz, serán elegidos por el Consejo de la Judicatura, con base en los criterios, requisitos y procedimientos que establezca esta Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial; el periodo de ejercicio judicial de un Juez será de cuatro años, al vencimiento del cual podrá ser reelecto. Los Jueces de primera instancia a fin de



ser reelectos, deberán acreditar previamente la aprobación de las evaluaciones de control de confianza.

"Los Jueces que sean reelectos por segunda ocasión, sólo podrán ser privados de su puesto en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes secundarias en materia de responsabilidad de los servidores públicos. Durante su ejercicio, los Jueces sólo podrán ser removidos o cambiados de adscripción por acuerdo del Consejo de la Judicatura dictado en los términos que establezca la ley.

"Las evaluaciones de control de confianza serán aplicables cada cuatro años a Jueces, las que se integrarán a su expediente laboral el cual será de carácter reservado. Será causa de retiro forzoso el no acreditar las evaluaciones de control de confianza.

"En la designación de Jueces de primera instancia, será obligatorio observar el principio de alternancia para la paridad de género."

"Artículo 66. Los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa durarán en su encargo doce años improrrogables, contados a partir de la fecha en que rindan protesta de ley.

"Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos en los términos que establezcan esta Constitución, las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

"Los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa se retirarán de sus cargos en forma forzosa o voluntaria.

"Son causas de retiro forzoso:

"I. Haber concluido el periodo por el que fue electo;

"II. Haber cumplido setenta años de edad;

"III. La incapacidad total permanente declarada por autoridad judicial o administrativa competente; o



"IV. No aprobar las evaluaciones de control de confianza.

"Las evaluaciones de control de confianza, serán cada cuatro años mismas que se integrarán a su expediente laboral el cual será de carácter reservado.

"Los requisitos para ser Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa serán los mismos que esta Constitución establece para los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia.

"Los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa serán elegidos mediante el procedimiento de designación de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado señalado en esta Constitución.

"En la designación de Magistrados es obligatorio observar el principio de alternancia para la paridad de género."

De las normas impugnadas se advierte que a los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, los Jueces de primera instancia, menores y de Paz, así como a los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, todos del Estado de Jalisco, les serán aplicadas evaluaciones de control de confianza que, de no ser aprobadas, traerán como consecuencia la remoción forzosa del funcionario público en el cargo que desempeña; asimismo que estas evaluaciones de control de confianza se integrarán a su expediente laboral el cual será de carácter reservado.

Al respecto, la accionante esencialmente sostiene que las disposiciones legales impugnadas son inconstitucionales, porque contemplan una restricción genérica, previa e indeterminada de los expedientes laborales de los funcionarios judiciales, aunado a que no permiten que la reserva se sujete a una temporalidad, por lo que resulta contraria al principio de máxima publicidad que rige el derecho de acceso a la información pública.

A efecto de poder dar respuesta a los argumentos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Alto Tribunal se ocupará de aclarar: (A) el contenido y alcance del derecho humano de acceso a la información, y (B) la reserva de información, como una de las restricciones constitucionales al ejercicio del derecho en comento.



A. Contenido y alcance del derecho humano de acceso a la información

El derecho de acceso a la información se encuentra protegido en el artículo 6o. de la Constitución, el cual en su apartado A establece que para su ejercicio la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los principios y bases señaladas en las fracciones I a VIII del propio apartado.

La fracción I indica que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es *pública* y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. Asimismo, determina que en la interpretación de este derecho debe prevalecer el principio de máxima publicidad.

La fracción II de precepto constitucional en comento señala que la información que se refiere a la vida privada y datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

Como se desprende de su lectura, dichas fracciones enuncian los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al derecho en comento. Sin embargo, ambas remiten a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información.

Sobre este tema, la Segunda Sala ha reconocido que es jurídicamente posible que las leyes de la materia establezcan restricciones al acceso de la información pública, siempre y cuando atiendan a las finalidades previstas en la Constitución, así como que las clasificaciones correspondientes sean proporcionales y congruentes con los principios constitucionales que intentan proteger.⁹

⁹ Tesis aislada 2a. XLIII/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 733, «con número de registro digital: 169772» de



En similares términos se ha pronunciado este Tribunal Pleno en las tesis P. XLV/2000¹⁰ y P. LX/2000,¹¹ concluyendo que es lógica su limitación por los intereses nacionales y los derechos de terceros.

En la misma línea, la Segunda Sala de la Suprema Corte, en el amparo directo en revisión 2931/2015,¹² sostuvo que el derecho de acceso a la información previsto en la Constitución, así como en diversos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte,¹³ ha sido entendido como "*el derecho de toda persona a buscar, recibir y difundir información*", atribuyéndosele al mismo tiempo una doble función.¹⁴

Por un lado, tiene una "*dimensión individual, la cual protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno*", mientras que por otro lado la "*dimensión social constituye un pilar esencial*

rubro: "TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN."

¹⁰ Tesis aislada P. XLV/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 72, «con número de registro digital: 191981» de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE."

¹¹ Tesis aislada P. LX/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 72, «con número de registro digital: 191967» de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS."

¹² Sentencia de trece de abril de dos mil dieciséis, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y presidenta en funciones Margarita Beatriz Luna Ramos. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y el Ministro José Fernando Franco González Salas se apartaron de consideraciones. Ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

¹³ "Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos."

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, "La Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)", 13 de noviembre 1985, párrafos 31 y 32.



sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual."

La doctrina convencional establecida por la Corte Interamericana ha asociado el *derecho de buscar, recibir y difundir ideas e informaciones* de toda índole, así como el de *recibir y conocer las informaciones e ideas difundidas por los demás*, al derecho de libertad de pensamiento y expresión contenido en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el *caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*,¹⁵ la Corte Interamericana indicó que el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos protege el derecho que tiene toda persona a solicitar información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la convención. Igualmente, sostuvo que dicho precepto ampara "*el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información y reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto*".¹⁶

En correspondencia con lo anterior, el texto del artículo 6o., segundo párrafo, constitucional señala que el derecho al libre acceso a información plural y oportuna comprende el derecho a buscar, recibir y difundir información. De igual forma, el artículo 4o. de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que el derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir y recibir información.

Retomando las consideraciones del amparo directo en revisión 2931/2015, este Tribunal Pleno enfatiza que el derecho de acceso a la información garantiza que "*todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de*

¹⁵ Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

¹⁶ Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párrafo 77.



los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa".

En dichos términos, el contenido del derecho citado impone obligaciones negativas y positivas a cargo del Estado, esto es, le exige que no obstaculice ni impida su búsqueda (*obligación negativa*), y le requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (*obligación positiva*). El criterio anterior se encuentra recogido en la tesis de título y subtítulo: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL."¹⁷

Posteriormente, este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 56/2018¹⁸ precisó que respecto al derecho humano de acceso a la información subyacen dos principios rectores: (i) el de buena fe, y (ii) el de máxima divulgación de la información.

Por cuanto ve al primero, explicó que debe tenerse en cuenta que "*para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados por este derecho actúen de buena fe*", es decir, interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional.

Por cuanto ve al segundo de los principios mencionados, este Alto Tribunal se remitió a lo sostenido por la Corte Interamericana en el *caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, donde argumentó que "*en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divul-*

¹⁷ Décima Época. Registro digital: 2012525. Instancia: Segunda Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, materia constitucional, tesis 2a. LXXXV/2016 (10a.), página 839.

¹⁸ Sentencia resuelta en sesión de veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, por unanimidad de once votos.



gación, el cual establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones.¹⁹

Al respecto, este Tribunal Constitucional resalta que la Corte Interamericana admitió que el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que "*la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto*".

En un sentido similar, el artículo 8o. de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública define el principio de *máxima publicidad* en el sentido de que toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

Una vez clarificado el contenido del derecho fundamental de acceso a la información, este Tribunal Pleno procederá a exponer la reserva de la información como una de restricciones al ejercicio del derecho para así, estar en posibilidad de analizar la constitucionalidad de los artículos en las porciones impugnadas.

Se reafirma, como se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 11/2013,²⁰ que el "*derecho de acceso a la información no es absoluto*", pues el artículo 6o., apartado A, fracciones I y II, de la Constitución Federal establece dos limitaciones válidas o legítimas.

Una es la referida a la información que puede ser clasificada como *reservada* temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional y otra

¹⁹ Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párrafo 92.

²⁰ Resuelta el siete de julio de dos mil catorce, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.



a la información susceptible de ser clasificada como confidencial, por referirse a la *vida privada y datos personales* de las personas. De modo que el ejercicio del derecho de acceso a la información tiene distintos alcances dependiendo del tipo de información al que se pretende acceder, pues existe información que potencialmente puede afectar el interés público y la seguridad nacional, mientras que existe otro tipo que puede afectar derechos de terceros como es la vida privada y los datos personales.

De igual forma, el Tribunal Pleno ha aludido a las limitaciones al derecho a la información en razón de *interés público* en términos de limitaciones por "interés nacional" e "intereses sociales", al tiempo que ha hecho también referencia a otro tipo de limitaciones que tienen como finalidad la "protección de la persona", lo que encuadra en la idea de que la *vida privada y los datos personales* constituyen una limitación legítima al derecho a la información.²¹

Adicionalmente, las limitaciones respectivas deben cumplir los requisitos genéricos que esta Corte ha establecido para la validez de las restricciones a derechos fundamentales, consistentes básicamente en la reserva de ley, el fin legítimo y la necesidad de la medida.²²

²¹ Este criterio fue recogido en la siguiente tesis aislada: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS. El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6o. de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como 'reserva de información' o 'secreto burocrático'. En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados." (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, página 74, tesis P. LX/2000, «con número de registro digital: 191967» tesis aislada, materia constitucional).

²² Véanse las siguientes tesis: P./J. 130/2007, registro de IUS: 170740, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 8, de



En cuanto a las fuentes internacionales, los artículos 13, inciso 2, de la Convención Americana y 19, inciso 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, prevén como límites del derecho a la libertad de pensamiento y expresión –del cual forma parte el derecho a la información–: (i) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, y (ii) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública.

Ahora, en cuanto a la información reservada, como se dijo, el artículo 6o., apartado A, fracción I, de la Constitución señala que la información en posesión de cualquier autoridad es pública y sólo podrá ser *reservada* temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos que fijen las leyes.

Al respecto, la Corte Interamericana, en el mencionado *caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, afirmó que "el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado admite restricciones".²³ Así, en cuanto a los requisitos que debe cumplir una restricción en la materia, sostuvo que en primer lugar "*deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. Dichas leyes deben dictarse 'por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.'*", mientras que en segundo lugar, la restricción establecida por ley "*debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana*".

Por último, dicho tribunal internacional argumentó que las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que

rubro: "GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA."; 1a./J. 2/2012, registro de IUS: 160267, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 533, de rubro: "RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS."; y 1a. CCXV/2013, registro de IUS: 2003975, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2012, página 557, de rubro: "DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS."

²³ Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párrafo 88.



depende de que "*estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo*". Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe "*ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible el efectivo ejercicio del derecho*".²⁴

En términos similares, el relator especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que toda restricción al acceso a la información "*debe estar fijada por la ley y ser necesaria para alcanzar uno o más de los objetivos legítimos ... la protección de la seguridad nacional o del orden público o la salud o la moral públicas*". Las limitaciones deben aplicarse de manera estricta "*para no poner en peligro el derecho propiamente dicho*".²⁵

Por otro lado, en vista de que el artículo 6o., apartado A, fracción I, de la Constitución Federal señala que la información sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los *términos que fijen las leyes*, es necesario acudir a las disposiciones de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública a efecto de clarificar: (i) en qué consiste la clasificación de información como reservada, y (ii) cómo es que los sujetos obligados pueden decretar la clasificación de la información que les es solicitada.

Su artículo 5o.²⁶ menciona que no podrá clasificarse como información reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

²⁴ Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135. Párrafo 85.

Caso Herrera Ulloa, *supra* nota 72, párrafos 121 y 123; y Opinión Consultiva OC-5/85, *supra* nota 72, párrafo 46.

²⁵ ONU. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Resolución A/70/361. 8 de septiembre de 2015. Párrafo 8.

²⁶ "Artículo 5. No podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."



Su artículo 100²⁷ establece que la clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, los cuales deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la propia ley y en ningún caso podrán contravenirla. Además de que los titulares de las áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esa ley, la ley federal y de las entidades federativas.

En ese sentido, el artículo 101, segundo párrafo, de la propia Ley General de Transparencia²⁸ contempla que la información clasificada como reservada,

²⁷ "Artículo 100. La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente título.

"Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y, en ningún caso, podrán contravenirla.

"Los titulares de las áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, la ley federal y de las entidades federativas."

²⁸ "Artículo 101. Los documentos clasificados como reservados serán públicos cuando:

"I. Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación;

"II. Expire el plazo de clasificación;

"III. Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información, o

"IV. El Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación, de conformidad con lo señalado en el presente título.

"La información clasificada como reservada, según el artículo 113 de esta ley, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años. El periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.

"Excepcionalmente, los sujetos obligados, con la aprobación de su Comité de Transparencia, podrán ampliar el periodo de reserva hasta por un plazo de cinco años adicionales, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación, mediante la aplicación de una prueba de daño.

"Para los casos previstos por la fracción II, cuando se trate de información cuya publicación pueda ocasionar la destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico para la provisión de bienes o servicios públicos, o bien se refiera a las circunstancias expuestas en la fracción IV del artículo 113 de esta ley y que a juicio de un sujeto obligado sea necesario ampliar nuevamente el periodo de reserva de la información; el Comité de Transparencia respectivo deberá hacer la solicitud correspondiente al organismo garante competente, debidamente fundada y motivada, aplicando la prueba de daño y señalando el plazo de reserva, por lo menos con tres meses de anticipación al vencimiento del periodo."



según su artículo 113,²⁹ podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años, el cual correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.

Del artículo 103, párrafo segundo,³⁰ se advierte la obligación por parte de la autoridad competente de motivar la clasificación de la información y la

²⁹ "Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

"I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

"II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

"III. Se entregue al Estado Mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

"IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;

"V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

"VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

"VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

"VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

"IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

"X. Afecte los derechos del debido proceso;

"XI. Vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

"XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público; y,

"XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales."

³⁰ "Artículo 103. En los casos en que se niegue el acceso a la información, por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación, el Comité de Transparencia deberá confirmar, modificar o revocar la decisión.

"Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar una prueba de daño.



ampliación del plazo de reserva, además de que deberán señalar las razones, motivos o circunstancias que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Sin dejar de lado que el sujeto obligado deberá en todo momento aplicar la prueba de daño.

En sentido similar al contenido que este Tribunal Pleno y la Corte Interamericana han otorgado al derecho de acceso a la información, el artículo 105 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública³¹ indica que los sujetos obligados deberán aplicar de manera *restrictiva y limitada*, las excepciones al derecho de acceso a la información y deberán acreditar su procedencia.

Sin embargo, dicha legislación aclara que la *carga de la prueba* para justificar toda negativa de acceso a la información por actualizarse cualquiera de los supuestos de reserva previstos corresponde a los sujetos obligados.

En ese orden, el numeral 113³² de la legislación aludida establece un catálogo puntual sobre la información que podrá calificarse como reservada por los sujetos obligados.

"Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva."

³¹ "Artículo 105. Los sujetos obligados deberán aplicar, de manera restrictiva y limitada, las excepciones al derecho de acceso a la información prevista en el presente título y deberán acreditar su procedencia.

"La carga de la prueba para justificar toda negativa de acceso a la información, por actualizarse cualquiera de los supuestos de reserva previstos, corresponderá a los sujetos obligados."

³² "Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

"I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

"II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

"III. Se entregue al Estado Mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

"IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;



Precisado el marco jurídico anterior, en el asunto en concreto, las porciones impugnadas establecen que tendrán el carácter información reservada, los expedientes laborales de los Jueces de primera instancia, menores y de Paz, Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, así como de los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, todos el Estado de Jalisco lo que, en una interpretación aislada, conllevaría considerar que las normas están redactadas como una regla y no como la excepción, aunado a que no están sujetas a temporalidad alguna.

Sin embargo, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 66/2019,³³ por mayoría calificada declaró la validez del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,³⁴ en la porción normativa

"V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

"VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

"VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

"VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

"IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

"X. Afecte los derechos del debido proceso;

"XI. Vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

"XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y

"XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales."

³³ Fallado en sesión celebrada el dos de marzo de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³⁴ Artículo 110. Los integrantes del sistema están obligados a permitir la interconexión de sus bases de datos para compartir la información sobre Seguridad Pública con el Sistema Nacional de Información, en los términos de esta ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.

"Para efecto de dar cumplimiento al párrafo anterior, se adoptarán los mecanismos tecnológicos necesarios para la interconexión en tiempo real y respaldo de la información.

"La información contenida en las bases de datos del Sistema Nacional de Información, podrá ser certificada por la autoridad respectiva y tendrá el valor probatorio que las disposiciones legales determinen.

"Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las bases de datos del Sistema Nacional de Información, así como los registros nacionales y la información contenida



que dice: "*Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, así como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del sistema.*"

Lo anterior, con base en una interpretación sistemática de la norma impugnada con las leyes en materia de transparencia y acceso a la información, además de la aplicación directa de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Asimismo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 80/2018,³⁵ este Tribunal Constitucional reconoció la validez de los artículos 23, fracciones I y II, 30

en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga."

³⁵ Resuelta en sesión de trece de febrero de dos mil veinte, se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a reconocer la validez del artículo 23, fracción I, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto # 407, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil dieciocho, a partir de una interpretación sistemática. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

Por su parte, respecto a reconocer la validez del artículo 23, fracción II, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas; se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

En cuanto a reconocer la validez del artículo 23, fracción III, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas; se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán.



y 33 de la Ley de Videovigilancia del Estado de Zacatecas, al considerar que no establecen una reserva absoluta de información, con base en un estudio sistemático de la ley impugnada, toda vez que remite a las leyes en materia de transparencia y acceso a la información a efecto de clasificar la información y, en ese sentido, la reserva se encuentra condicionada a los supuestos previstos en esas leyes, en los que se encuentra la aplicación de la prueba de daño por parte de los sujetos obligados.

En el asunto que se analiza, la Constitución Política del Estado de Jalisco que, al igual que la Constitución Federal, contiene las bases generales que se desarrollan en las leyes a efecto de garantizar la plena eficacia del sistema normativo, en el artículo 4o.³⁶ prevé que el derecho a la información pública y la protección de datos personales será garantizado por el Estado en los términos de lo que establecen la Norma Fundamental, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, la propia Constitución Local y las leyes en la materia.

La reforma constitucional que dio lugar a los preceptos impugnados, está contenida en el capítulo II, denominado *Del Poder Judicial*, de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat y presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldivar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares. Respecto a reconocer la validez del artículo 33, en su porción normativa "las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada", de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas; se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Ríos Farjat anunciaron sendos votos particulares.

³⁶ "Artículo 4o. Toda persona, por el sólo (sic) hecho de encontrarse en el territorio del Estado de Jalisco, gozará de los derechos que establece esta Constitución, siendo obligación fundamental de las autoridades salvaguardar su cumplimiento.

"...

"El derecho a la información pública y la protección de datos personales será garantizado por el Estado en los términos de lo que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, esta Constitución y las leyes en la materia. ..."



Esta reforma constitucional implicó, entre otras cuestiones, el establecimiento de un sistema de evaluación de control de confianza a los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, Jueces de primera instancia, menores y de Paz y Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, todos del Estado de Jalisco.

Conforme al artículo 56 de la Constitución de esa entidad,³⁷ la finalidad de este sistema es garantizar la probidad y honorabilidad de sus funcionarios.

³⁷ "Artículo 56. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia, en los Juzgados de Primera Instancia, menores y de paz y jurados. Se compondrá además por dos órganos: el Consejo de la Judicatura del Estado y el Instituto de Justicia Alternativa del Estado.

"La representación del Poder Judicial recae en el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, el cual será electo, de entre sus miembros, por el Pleno. El presidente desempeñará su función por un periodo de dos años y podrá ser reelecto para el periodo inmediato.

"El Instituto de Justicia Alternativa del Estado es un órgano con autonomía técnica y administrativa encargado de proporcionar el servicio de justicia alternativa, a través de los métodos alternos de resolución de conflictos. El titular será designado por el Congreso del Estado, previa convocatoria a la sociedad en general con exclusión de los partidos políticos, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes y de conformidad con la ley de la materia y deberá cumplir los mismos requisitos para ser Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, durará en su encargo cuatro años, pudiendo ser reelecto para un periodo igual y sólo por una ocasión, en igualdad de circunstancias con los demás aspirantes.

"El instituto y las sedes regionales, a través de sus titulares, tendrán facultad para elevar a sentencia ejecutoriada los convenios que resuelvan los asuntos que se le presenten. La ley establecerá la competencia, atribuciones y estructura orgánica del instituto.

"El Poder Judicial contará con un sistema de evaluación de control de confianza para garantizar la probidad y honorabilidad de sus funcionarios, el cual se regirá con los lineamientos que establezca la ley.

"El sistema contará con un órgano de evaluación de control de confianza, cuyo titular durará en su encargo cinco años sin derecho a reelección, y será nombrado por el Congreso del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso, en los términos que establezca la ley, a propuesta de la terna remitida por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco. Para ser titular del órgano se deberá cumplir con los mismos requisitos que se requieren para ser Magistrado.

"Dicho órgano contará además con una comisión de vigilancia integrada por el presidente del Supremo Tribunal, dos Magistrados, un consejero del Consejo de la Judicatura y un integrante del Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción, quienes serán designados en los términos que establezca la ley.

"Las evaluaciones de control de confianza incluirán cuando menos los siguientes exámenes:

"I. Patrimonial y entorno social;

"II. Médico;

"III. Psicométrico y psicológico;

"IV. Poligráfico;

"V. Toxicológico; y



En el referido precepto también se establece que las evaluaciones de control de confianza incluirán, por lo menos, exámenes del patrimonio, del entorno social, médico, psicométrico y psicológico, poligráfico, toxicológico y los demás que establezca la ley.

Asimismo, importa destacar para la resolución de este asunto, que el propio precepto prevé que los resultados de las evaluaciones de la evolución patrimonial, de desempeño y probidad que se realicen de manera permanente, deben ser publicados, con excepción de los datos de carácter reservado, en términos de la Constitución y la ley de la materia.

En ese mismo sentido, en el artículo 58³⁸ el Constituyente Local estableció que las sesiones del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco serán públicas y, por excepción, reservadas en los casos que lo determine la ley.

Lo anterior pone en evidencia que a efecto de que los sujetos obligados clasifiquen la información como reservada, la Constitución Política del Estado de Jalisco remite para ese efecto a las leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Ahora, verificada la remisión de la Constitución del Estado de Jalisco a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de esa entidad, en el sentido de que el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales será garantizado por el Estado en los términos de lo que establecen la Constitución Federal, los tratados internacionales de los que el

"VI. Los demás que establezca la ley.

"Los resultados de las evaluaciones de evolución patrimonial, desempeño y probidad que realice el órgano de manera permanente, deberán ser publicados mensualmente, con excepción de los datos de carácter reservado conforme a la Constitución y la ley de la materia."

³⁸ Artículo 58. El Supremo Tribunal de Justicia del Estado se integra por treinta y cuatro Magistrados propietarios y funciona en Pleno y en Salas, de conformidad con lo que establezca la ley reglamentaria.

"Las sesiones del Pleno serán públicas y, por excepción, reservadas, en los casos que así lo determine la ley o lo exijan la moral o el interés público. ..."



Estado Mexicano es Parte, la propia Constitución Local y las leyes en la materia; corresponde analizar si la normativa local en la materia establece la realización de la prueba de daño, como parámetro para determinar si la información en posesión de sujetos obligados debe ser clasificada como reservada.

Lo anterior se encuentra satisfecho, en tanto conforme al artículo 3o. de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios,³⁹ será pública toda información que generen, posean o adminis-

³⁹ Artículo 3o. Ley conceptos fundamentales

"1. Información pública es toda información que generen, posean o administren los sujetos obligados, como consecuencia del ejercicio de sus facultades o atribuciones, o el cumplimiento de sus obligaciones, sin importar su origen, utilización o el medio en el que se contenga o almacene; la cual está contenida en documentos, fotografías, grabaciones, soporte magnético, digital, sonoro, visual, electrónico, informático, holográfico o en cualquier otro elemento técnico existente o que surja con posterioridad.

"2. La información pública se clasifica en:

"I. Información pública de libre acceso, que es la no considerada como protegida, cuyo acceso al público es permanente, libre, fácil, gratuito y expedito, y se divide en:

"a) Información pública fundamental, que es la información pública de libre acceso que debe publicarse y difundirse de manera universal, permanente, actualizada y, en el caso de la información electrónica, a través de formatos abiertos y accesibles para el ciudadano, por ministerio de ley, sin que se requiera solicitud de parte interesada.

"Los sujetos obligados buscarán, en todo momento, que la información generada tenga un lenguaje sencillo para cualquier persona y se procurará, en la medida de lo posible y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas; e

"b) Información pública ordinaria, que es la información pública de libre acceso no considerada como fundamental.

"La información pública que obra en documentos históricos será considerada como información pública ordinaria y, en este caso, los solicitantes deberán acatar las disposiciones que establezcan los sujetos obligados con relación al manejo y cuidado de ésta, de acuerdo a las disposiciones de la Ley que Regula la Administración de Documentos Públicos e Históricos del Estado de Jalisco...; e

"II. Información pública protegida, cuyo acceso es restringido y se divide en:

"a) Información pública confidencial, que es la información pública protegida, intransferible e indelegable, relativa a los particulares, que por disposición legal queda prohibido su acceso, distribución, comercialización, publicación y difusión generales de forma permanente, con excepción de las autoridades competentes que, conforme a la ley, tengan acceso a ella, y de los particulares titulares de dicha información; e

"b) Información pública reservada, que es la información pública protegida, relativa a la función pública, que por disposición legal temporalmente queda prohibido su manejo, distribución, publicación y difusión generales, con excepción de las autoridades competentes que, de conformidad con la ley, tengan acceso a ella.

"III. Información proactiva, que es la información específica relativa a casos de especial interés público, en los términos de los lineamientos generales definidos para ello por el Sistema Nacional,



tren los sujetos obligados, como consecuencia del ejercicio de sus facultades o atribuciones, o el cumplimiento de sus obligaciones, sin importar su origen, utilización o el medio en el que se almacene.

La ley local de transparencia, en el referido precepto, clasifica la información pública en aquella de libre acceso; la protegida, cuyo acceso es restringido; la información proactiva que es la relativa a los supuestos de especial interés público en términos de los lineamientos definidos por el Sistema Nacional de Transparencia; así como la información focalizada, que es de interés público respecto de un tema específico, que puede ser cuantificada, analizada y comparada por los sujetos obligados para la toma de decisiones.

A su vez, la información pública de libre acceso se integra por la información pública fundamental, que es aquella que debe publicarse y difundirse de manera universal, permanente y actualizada por los sujetos obligados; así como por la información pública ordinaria, que es considerada como no fundamental.

Por su parte, la información pública protegida se divide en información pública confidencial e información pública reservada; la primera es intransferible e indelegable relativa a los particulares cuya distribución, comercialización, publicación y difusión general está prohibida de manera permanente, con excepción de las autoridades competentes que conforme a la ley tengan acceso a ella, así como los titulares de dicha información.

La información pública reservada es la relativa a la información pública que por disposición legal de manera temporal se prohíbe su manejo, publicación,

diseñadas para incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que establece como mínimo esta ley; e

"IV. Información focalizada, que es la información de interés público sobre un tema específico, susceptible de ser cuantificada, analizada y comparada; en la que se apoyen los sujetos obligados en la toma de decisiones o criterios que permitan evaluar el impacto de las políticas públicas y que, asimismo, faciliten la sistematización de la información y la publicidad de sus aspectos más relevantes, de conformidad con los lineamientos del instituto.

"3. El derecho humano de acceso a la información comprende la libertad de solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información."



distribución y difusión con excepción de las autoridades que, en términos de ley, tengan acceso a ella.

Específicamente el capítulo II de la ley local de transparencia⁴⁰ está dedicado a la información reservada, en el que establece un catálogo de aquella de que deberá considerarse con ese carácter. Indica que será información reservada, la información pública cuya difusión comprometa la seguridad del Estado o del Municipio, su seguridad pública o la seguridad e integridad de quienes

⁴⁰ Capítulo II

De la información reservada

"Artículo 17. Información reservada-catálogo

"1. Es información reservada:

"I. Aquella información pública, cuya difusión:

"a) Comprometa la seguridad del Estado o del Municipio, la seguridad pública estatal o municipal, o la seguridad e integridad de quienes laboran o hubieren laborado en estas áreas, con excepción de las remuneraciones de dichos servidores públicos;

"b) Dañe la estabilidad financiera o económica del Estado o de los Municipios;

"c) Ponga en riesgo la vida, seguridad o salud de cualquier persona;

"d) Cause perjuicio grave a las actividades de verificación, inspección y auditoría, relativas al cumplimiento de las leyes y reglamentos;

"e) Cause perjuicio grave a la recaudación de las contribuciones;

"f) Cause perjuicio grave a las actividades de prevención y persecución de los delitos, o de impartición de la justicia; o

"g) Cause perjuicio grave a las estrategias procesales en procesos judiciales o procedimientos administrativos cuyas resoluciones no hayan causado estado;

"II. Las carpetas de investigación, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables;

"III. Los expedientes judiciales en tanto no causen estado;

"IV. Los expedientes de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no causen estado;

"V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se dicte la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva;

"VI. Derogada

"VII. La entregada con carácter reservada o confidencial por autoridades federales o de otros Estados, o por organismos internacionales;

"VIII. La considerada como secreto comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario, bursátil, postal o cualquier otro, por disposición legal expresa, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos;

"IX. Las bases de datos, preguntas o reactivos para la aplicación de exámenes de admisión académica, evaluación psicológica, concursos de oposición o equivalentes, y

"X. La considerada como reservada por disposición legal expresa."



laboren o hayan laborado en esas áreas, excepto sus remuneraciones, entre otros supuestos; dañe la estabilidad financiera del Estado o sus Municipios; y ponga en riesgo la vida, seguridad o salud de cualquier persona, entre otros supuestos.

Asimismo, considera información reservada los expedientes judiciales y de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio que no hayan causado estado; los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos mientras no se dicte la resolución definitiva; la entregada con carácter reservado o confidencial por alguna autoridad federal o de otros Estados o por organismos internacionales; las bases de datos, preguntas o reactivos para exámenes de admisión, académica, evaluación psicológica, concursos de oposición o equivalentes y la información considerada como reservada por disposición expresa.

Por su parte, conforme al artículo 18 de la Ley de Transparencia del Estado de Jalisco,⁴¹ al negar el acceso o la entrega de información reservada, los suje-

⁴¹ "Artículo 18. Información reservada-negación

"1. Para negar el acceso o entrega de información reservada, los sujetos obligados deben justificar lo siguiente:

"I. La información solicitada se encuentra prevista en alguna de las hipótesis de reserva que establece la ley;

"II. La divulgación de dicha información atente efectivamente el interés público protegido por la ley, representando un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad estatal;

"III. El daño o el riesgo de perjuicio que se produciría con la revelación de la información supera el interés público general de conocer la información de referencia; y

"IV. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

"2. Esta justificación se llevará a cabo a través de la prueba de daño, mediante el cual el Comité de Transparencia del sujeto obligado someterá los casos concretos de información solicitada a este ejercicio, debiéndose acreditar los cuatro elementos antes indicados, y cuyo resultado asentarán en un acta.

"3. La información pública que deje de considerarse como reservada pasará a la categoría de información de libre acceso, sin necesidad de acuerdo previo.

"4. En todo momento el instituto tendrá acceso a la información reservada y confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o permitir su acceso.

"5. Siempre que se deniegue una información clasificada como reservada los sujetos obligados deberán expedir una versión pública, en la que se supriman los datos reservados o confidenciales,



tos deberán justificar que dicha información está prevista en alguno de los supuestos de reserva que establece la ley; que su divulgación atente efectivamente el interés público protegido por la ley, que represente un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad estatal; si el daño o riesgo de perjuicio que se produciría con la publicación supera el interés público general de conocer la información; y, si la limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

La justificación de lo anterior, debe realizarse a través del ejercicio de la prueba de daño que efectúe el Comité de Transparencia del sujeto obligado, en la que deberán acreditarse los cuatro supuestos referidos y, en los casos en que se deniegue información clasificada como reservada, deberá expedirse una versión pública.

En cuanto a la temporalidad de la reserva de información, la propia ley local, en el artículo 19,⁴² establece que no podrá exceder de cinco años, con excepción de los supuestos en que se ponga en riesgo la seguridad en tanto subsista esa circunstancia.

La ley local en esta parte, es coincidente con lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en los artículos 104 y 105.⁴³

y se señalen los fundamentos y motivaciones de esta restricción informativa, justificada en los términos de este artículo."

⁴² "Artículo 19. Reserva-periodos y extinción

"1. La reserva de información pública será determinada por el sujeto obligado a través del Comité de Transparencia y nunca podrá exceder de cinco años, a excepción de los casos en que se ponga en riesgo la seguridad en tanto subsista tal circunstancia, para lo cual deberá emitirse el acuerdo correspondiente. ..."

⁴³ "Artículo 104. En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que:

"I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional;

"II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y

"III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio."



Con base en la interpretación sistemática de la Constitución Política del Estado de Jalisco, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de dicha entidad y sus Municipios, así como la ley general en la materia, este Tribunal Pleno determina que las disposiciones legales, en las porciones controvertidas no establecen una regla genérica que restringe el ejercicio del derecho de acceso a la información, porque toda la información contenida en los expedientes laborales de los funcionarios judiciales a los que se refieren las normas, será pública y accesible en los términos y condiciones que establecen las leyes en materia de transparencia y acceso a la información, conforme a la cual, los sujetos obligados deben aplicar la prueba de daño.

Esa interpretación permite advertir la obligación por parte de la autoridad competente de motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, además de que deben señalar las razones, motivos o circunstancias que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento, con la aplicación de la prueba de daño.

En ese sentido, a través de la vinculación de los preceptos señalados en esta resolución, que integran el sistema normativo del que forman parte las normas impugnadas, al interpretarse de manera conjunta y con el sentido interpretativo que se asigna como producto de ese ejercicio, lleva a la convicción de que acorde con el principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución, el Juez constitucional debe elegir la que preserve la constitucionalidad de la norma impugnada, lo cual garantiza la supremacía constitucional y, de forma simultánea, se permite una adecuada y constante aplicación del orden jurídico.⁴⁴

⁴⁴Artículo 105. Los sujetos obligados deberán aplicar, de manera restrictiva y limitada, las excepciones al derecho de acceso a la información prevista en el presente título y deberán acreditar su procedencia.

"La carga de la prueba para justificar toda negativa de acceso a la información, por actualizarse cualquiera de los supuestos de reserva previstos, corresponderá a los sujetos obligados."

⁴⁴ Jurisprudencia de la Segunda Sala 2a./J. 176/2010, cuyos rubro y texto son los siguientes: "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN. La aplicación del principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige del órgano jurisdiccional optar por aquella de la que derive un resultado acorde al



De esta manera, resultan infundados los conceptos de invalidez planteados por la accionante porque parten de una interpretación aislada de la norma impugnada.

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno, que dentro de los expedientes personales pudiera llegar a existir cierta información que deba ser considerada como confidencial,⁴⁵ incluso datos personales sensibles, lo cual constituirá una excepción a la regla general de máxima publicidad.

En efecto, el artículo 6o. de la Constitución Federal también impone una obligación a cargo del Estado de proteger el derecho a los datos personales y la vida privada de las personas, de modo que por regla general el ejercicio del derecho a la protección de los datos personales solamente se limitará cuando se actualicen los supuestos contenidos en el artículo 6o. de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

En ese sentido, si bien existe un derecho a acceder a la información en posesión de cualquier autoridad que rige como regla general, lo cierto es que ese derecho encuentra un límite constitucionalmente válido a su ejercicio cuando se trata de información concerniente a la vida privada y datos personales de otra persona, pues en dicho caso no podemos decir que existe un derecho a acceder a este tipo de información, salvo que existan razones de seguridad nacional, en los términos de la ley de la materia, disposiciones de orden público

Texto Supremo, en caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles. Así, el Juez constitucional, en el despliegue y ejercicio del control judicial de la ley, debe elegir, de ser posible, aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico."

⁴⁵ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

"Artículo 116. Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable.

"La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello.

"Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

"Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales."



o seguridad y salud públicas o el propietario de dicha información haya otorgado su consentimiento.

De modo que el acceso público, para todas las personas independientemente del interés que pudieran tener, a la información que contenga datos personales o de la vida privada distintos a los del propio solicitante de información sólo procede en ciertos supuestos, reconocidos expresamente en las leyes respectivas.⁴⁶

⁴⁶ "Artículo 7. Por regla general no podrán tratarse datos personales sensibles, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de su titular o en su defecto, se trate de los casos establecidos en el artículo 22 de esta ley."

"Artículo 20. Cuando no se actualicen algunas de las causales de excepción previstas en el artículo 22 de la presente ley, el responsable deberá contar con el consentimiento previo del titular para el tratamiento de los datos personales, el cual deberá otorgarse de forma:

"I. Libre: Sin que medie error, mala fe, violencia o dolo que puedan afectar la manifestación de voluntad del titular;

"II. Específica: Referida a finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas que justifiquen el tratamiento, e

"III. Informada: Que el titular tenga conocimiento del aviso de privacidad previo al tratamiento a que serán sometidos sus datos personales. En la obtención del consentimiento de menores de edad o de personas que se encuentren en estado de interdicción o incapacidad declarada conforme a la ley, se estará a lo dispuesto en las reglas de representación previstas en la legislación civil que resulte aplicable. ..."

"Artículo 22. El responsable no estará obligado a recabar el consentimiento del titular para el tratamiento de sus datos personales en los siguientes casos:

"I. Cuando una ley así lo disponga, debiendo dichos supuestos ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley, en ningún caso, podrán contravenirla;

"II. Cuando las transferencias que se realicen entre responsables, sean sobre datos personales que se utilicen para el ejercicio de facultades propias, compatibles o análogas con la finalidad que motivó el tratamiento de los datos personales;

"III. Cuando exista una orden judicial, resolución o mandato fundado y motivado de autoridad competente;

"IV. Para el reconocimiento o defensa de derechos del titular ante autoridad competente;

"V. Cuando los datos personales se requieran para ejercer un derecho o cumplir obligaciones derivadas de una relación jurídica entre el titular y el responsable;

"VI. Cuando exista una situación de emergencia que potencialmente pueda dañar a un individuo en su persona o en sus bienes;

"VII. Cuando los datos personales sean necesarios para efectuar un tratamiento para la prevención, diagnóstico, la prestación de asistencia sanitaria;

"VIII. Cuando los datos personales figuren en fuentes de acceso público;

"IX. Cuando los datos personales se sometan a un procedimiento previo de disociación, o

"X. Cuando el titular de los datos personales sea una persona reportada como desaparecida en los términos de la ley en la materia."



Atento a lo hasta aquí expuesto, al demostrarse que los artículos 61, último párrafo, 63, tercer párrafo y 66, quinto párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en la porción normativa que dice "*el cual será de carácter reservado*", no son contrarios al derecho humano de acceso a la información, se impone reconocer su validez.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de las porciones normativas "*el cual será de carácter reservado*", contenidas en los artículos 61, párrafo último, 63, párrafo tercero y 66, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, reformados mediante el Decreto Número 27296/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de septiembre de dos mil diecinueve, en términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

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

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con razones diversas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por



consideraciones diversas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de las porciones normativas "el cual será de carácter reservado", contenidas en los artículos 61, párrafo último, 63, párrafo tercero, y 66, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, reformados mediante el Decreto Número 27296/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de septiembre de dos mil diecinueve. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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 Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: Las tesis aisladas y de jurisprudencia 2a. XXXVI/2019 (10a.), P. LX/2000 y 2a./J. 176/2010 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de junio de 2019 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 67, Tomo III, junio de 2019, página 2327, con número de registro digital: 2019997, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 74, con número de registro digital: 191967 y Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 646, con número de registro digital: 163300, respectivamente.

La tesis aislada 2a. LXXXV/2016 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY DE INGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020 Y DECRETO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2020).

II. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MORELOS. CONTEXTO NORMATIVO QUE LO RIGE (INVALIDEZ DE LA LEY DE INGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020 Y DEL DECRETO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2020).

III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MORELOS. ASPECTOS RELEVANTES DEL QUE DIO LUGAR AL DECRETO IMPUGNADO (INVALIDEZ DE LA LEY DE INGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020 Y DEL DECRETO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2020).

IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MORELOS. POTENCIAL INVALIDANTE DEL DECRETO DE UN RECESO EL QUINCE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE, CUANDO TERMINABA EL PRIMER PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS, MIENTRAS QUE LA SESIÓN EN LA QUE SE APROBÓ EL DECRETO CONTINUÓ EL VEINTISIETE DE ENERO DE DOS MIL VEINTE, LO CUAL IMPLICA UN FUNCIONAMIENTO NO CONTINUADO DE LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS (INVALIDEZ DE LA LEY DE INGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020 Y DEL DECRETO SEISCIENTOS



SESENTA Y UNO POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2020).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LA LEY DE INGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020 Y DEL DECRETO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2020).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTO DE REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A LAS IMPUGNADAS Y DECLARADAS INVÁLIDAS, PARA EVITAR UN VACÍO LEGISLATIVO (REVIVISCENCIA DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL DIECINUEVE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2020. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS. 26 DE NOVIEMBRE DE 2020. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día veintiséis de noviembre de dos mil veinte.

VISTOS, para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiocho de febrero de dos mil veinte, Raúl Israel Hernández Cruz,



en su carácter de presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Congreso Local y del gobernador de ese Estado, respecto de la "Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020", así como del "Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2020", publicados en el Periódico Oficial de esa entidad federativa de veintinueve de enero de dos mil veinte.

SEGUNDO.—Artículos constitucionales que se estiman vulnerados. En la demanda el promovente de la acción expresó que las normas impugnadas son violatorias de los artículos 1o., 16 y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—Conceptos de invalidez. La comisión accionante expuso los conceptos de invalidez que estimó pertinentes, de cuyo contenido se dará cuenta en cada uno de los considerandos destinados a su estudio.

CUARTO.—Registro del expediente y turno de la demanda. Por acuerdo de dos de marzo de dos mil veinte el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad con el número 116/2020; y, por razón de turno, correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán la tramitación del proceso y la formulación del proyecto de resolución respectivo.

QUINTO.—Admisión de la demanda. El Ministro instructor dictó acuerdo el cuatro de marzo siguiente, en el que admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, por lo que ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos para que rindieran sus respectivos informes; solicitó al Congreso Local enviara con el informe copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas generales impugnadas, y al Poder Ejecutivo Estatal para que exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial que las contiene. De igual forma dio vista a la Fiscalía General de la República para que antes del cierre de instrucción formulara el pedimento que le corresponde, así como a la Consejería



Jurídica del Gobierno Federal para que, en caso de así considerarlo, manifestara lo que a su esfera competencial convenga.

SEXTO.—Acuerdo que tiene por rendidos los informes requeridos a las autoridades demandadas. Según proveído de treinta y uno de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes del Congreso y del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, y como exhibidas las documentales que los acompañaron; y requirió nuevamente al Congreso del Estado para que enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas generales cuya constitucionalidad se reclama; ordenó dar vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal con copias de los informes, así como correr traslado con dichas documentales a las partes.

Dichos informes se tienen a la vista para la resolución de este asunto.

SÉPTIMO.—Pedimento de la Fiscalía General de la República. La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento, tampoco expresó manifestación alguna.

OCTAVO.—Cierre de instrucción. Una vez cerrada la instrucción se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos plantea la posible contradicción de la "Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020", así como del "Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020", frente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



SEGUNDO.—**Oportunidad en la presentación de la demanda.** A continuación se analiza la oportunidad en la presentación de la demanda.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone lo siguiente:

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

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

Como se advierte, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales, cuyo cómputo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó el ordenamiento impugnado; y si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Ahora bien, las normas generales combatidas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Morelos de veintinueve de enero de dos mil veinte, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad corrió del treinta de enero al veintiocho de febrero de dos mil veinte.

Luego, si el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiocho de febrero de dos mil veinte, es claro que su presentación resultó oportuna.

TERCERO.—**Legitimación de la parte promovente.** Acto continuo se procede a analizar la legitimación de quien promovió la demanda de acción de inconstitucionalidad.



El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ prevé que la acción de inconstitucionalidad puede ser promovida por los organismos de protección de derechos humanos de las entidades federativas en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

En el caso, la demanda fue promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos quien, de conformidad con la porción constitucional precitada, cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional.

Además, la acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Raúl Israel Hernández Cruz, en su carácter de presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, personalidad que acreditó con copia certificada del Decreto Número Cuatrocientos Veinticinco, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado de diez de julio de dos mil diecinueve, por el cual fue designado.

Asimismo, dicho funcionario cuenta con facultades para representar a ese organismo, en términos del artículo 16, fracción I, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos;² por tanto, tiene legitimación para ser parte en este medio de control constitucional.

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

² **Artículo 16.** El presidente de la comisión será electo por el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros y protestará el cargo ante ellos, en la sesión que se señale para el efecto y tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la comisión."



En consecuencia, ha quedado demostrado que quien promueve la presente acción de inconstitucionalidad está legitimado para demandar la invalidez de las normas generales impugnadas.

CUARTO.—Causales de improcedencia. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente. Así, las autoridades demandadas plantearon lo siguiente:

1. En sus informes argumentaron que se debe sobreseer en la acción con fundamento en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria, por tres razones básicamente:

a) Porque la accionante plantea una omisión legislativa al considerar que no se tomó en cuenta la iniciativa o proyecto de presupuesto de egresos que presentó ante el Congreso del Estado y, en este sentido, la acción de inconstitucionalidad no procede contra omisiones legislativas, sino sólo contra normas generales;

b) Porque el decreto de presupuesto de egresos no es una norma general, aunado a que no contraviene disposición alguna de la Constitución General; y,

c) Porque el promovente de la acción aduce una supuesta invasión de competencias, empero, ésta no es el medio de control constitucional para resolver ese tipo de violaciones.

Los motivos de improcedencia hechos valer son infundados.

En efecto, si bien la parte actora en el primer concepto de invalidez expresa que el presupuesto de egresos reclamado es inconstitucional porque no se tomó en cuenta la iniciativa que contiene el proyecto de presupuesto que elaboró y que el gobernador del Estado redujo la cantidad solicitada, también lo es que de la lectura integral a lo manifestado se advierte que la parte actora más que plantear una omisión legislativa aduce inobservancia a las disposiciones que le permiten elaborar su proyecto de presupuesto de egresos y presentarlo ante el Congreso del Estado, por tener la naturaleza de órgano autónomo.

Entonces, no se está ante un cuestionamiento que constituya omisión legislativa en estricto sentido, aunado a que lo explicado en la demanda y en las



causales, involucra el estudio de fondo y, en ese contexto, se debe privilegiar el análisis de los conceptos de invalidez.

Asimismo, es importante patentizar que el criterio que citan las autoridades demandadas en sus informes, en cuanto a la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad contra omisiones legislativas, es decir, la tesis P. XXXI/2007, de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA.", se encuentra superada, pues ahora rige el criterio que distingue entre omisión legislativa absoluta y omisión legislativa relativa y la posibilidad de su estudio en medios como el que ahora nos ocupa; criterio que prevalece y se encuentra en la jurisprudencia P./J. 11/2006, cuyo rubro es el siguiente: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS."³

Por lo que hace a los aspectos de fondo que se introducen en el alegato de la autoridad, resulta aplicable lo considerado en la jurisprudencia P./J. 36/2004, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."⁴

³ **Texto:** "En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXIII, febrero de 2006, P./J. 11/2006, página 1527, registro digital: 175872).

⁴ **Texto:** "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende



También es necesario puntualizar que es criterio del Tribunal Pleno el consistente en que el presupuesto de egresos es una norma general, así lo sostuvo al conocer de la acción de inconstitucionalidad 12/2018, resuelta en sesión de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho;⁵ y en la diversa 31/2019 fallada en sesión de uno de julio de dos mil diecinueve.⁶

De igual forma no asiste la razón a las autoridades cuando aducen que el problema sobre la supuesta invasión de competencias sólo puede analizarse en controversia constitucional. Esto es, sí es posible analizar el concepto de invalidez respectivo porque en todo caso constituye una violación indirecta a los principios de legalidad y seguridad jurídica, derechos fundamentales por excelencia; aunado a que con fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, los organismos protectores de derechos fundamentales están creados precisamente para vigilar el respeto de éstos, de ahí que el examen de argumentos como el indicado, tiende a proteger a esos órganos autónomos, con el consecuente beneficio para los gobernados que se entienden interesados en que se respeten aquellas garantías institucionales que a su vez protegen su carácter de órgano autónomo.

2. Las autoridades demandadas argumentan que la acción de inconstitucionalidad es improcedente porque el Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2020, es un acto consumado que se emitió conforme a derecho, por lo que no puede ser anulado.

No asiste la razón a las autoridades porque un acto consumado es aquel cuyos efectos han sido completamente realizados, sin posibilidad jurídica o material de restablecerlos, características que no aplican a normas generales, es

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". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XIX, junio de 2004, P./J. 36/2004, página 865, registro digital: 181395).

⁵ Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

⁶ Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.



decir, aunque para la emisión del decreto reclamado se haya seguido un procedimiento legislativo, ello no equivale a calificarlo como acto consumado porque su simple vigencia genera consecuencias; aunado a que los sujetos legitimados pueden promover algún medio de control constitucional en su contra que, de ser fundado el pronunciamiento, incide precisamente en ese producto legislativo.

Finalmente se desestiman todas aquellas argumentaciones introducidas en los informes de las autoridades demandadas, vinculadas con los vicios que se plantean en los conceptos de invalidez, toda vez que como se apuntó, involucran el estudio de fondo.

Al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento aducido por las partes o que esta Suprema Corte advierta oficiosamente, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.

QUINTO.—**Precisión de la litis.** En la demanda el promovente de la acción señaló como normas generales cuya invalidez reclama, la "Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020", así como del "Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2020", publicados en el Periódico Oficial de esa entidad federativa de veintinueve de enero de dos mil veinte.

De igual modo, de la lectura a los conceptos de invalidez se tiene que los identificados como primero y tercero se encuentran dirigidos a controvertir el presupuesto referido, de donde podría entenderse que no hay argumentación en contra de la Ley de Ingresos. Sin embargo, el concepto de invalidez segundo en el que la comisión denuncia violaciones al procedimiento legislativo, identifica a los actos como paquete económico incluyendo la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos, por lo que el planteamiento en esos términos equivale a que en realidad cuestiona los dos ordenamientos a pesar de que no exista concepto de invalidez en contra de los artículos de la Ley de Ingresos.

En consecuencia, se tienen como normas generales impugnadas tanto la Ley de Ingresos como el presupuesto de egresos.



SEXTO.—Violación al procedimiento legislativo porque las normas generales impugnadas debieron aprobarse en una sesión extraordinaria convocada por la Diputación Permanente.

En el segundo concepto de invalidez la comisión accionante argumenta que con el procedimiento legislativo el Congreso del Estado de Morelos violentó los principios de legalidad y seguridad jurídica porque la sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, en que se discutió y aprobó el paquete económico, contraviene los artículos 32, primer párrafo, 34 y 56, fracción V, de la Constitución del Estado; 9 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos; 41, 75, 76 y 77 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

Lo anterior es así porque el veintisiete de enero de dos mil veinte en que se llevó a cabo la sesión, corresponde a una fecha que se encuentra fuera del periodo ordinario de sesiones, por tanto, los diputados no podían celebrar un acto de esa naturaleza, y esto porque de acuerdo con la legislación se requería convocatoria expresa de la Diputación Permanente que, en ejercicio de sus facultades, llamara a un periodo extraordinario de sesiones en el cual se aprobara el paquete económico. Peor aun cuando se omitió el último día del primer periodo ordinario de sesiones (quince de diciembre de dos mil diecinueve) instalar esa diputación, con apoyo en el artículo 53 de la Constitución Local.

Agrega que fuera de la excepción prevista en el artículo 39 de la misma Constitución, no existe otra disposición que faculte al Congreso del Estado a seguir sesionando de manera ordinaria o a extender los efectos de ese tipo de sesiones a otras que se celebren y encuentren fuera de los periodos ordinarios, como ilegalmente ocurrió, ya que el paquete económico se aprobó en sesión ordinaria iniciada el quince de diciembre de dos mil diecinueve y continuada el veintisiete de enero de dos mil veinte, evadiendo la instauración de la Diputación Permanente, así como la convocatoria que le tocaba realizar para una sesión extraordinaria.

En consecuencia, la sesión en que se aprobó el paquete económico es inconstitucional, ya que no se observó la normativa a que se ha hecho referencia, lo que no sólo lesiona la autonomía y el patrimonio de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, sino el de todos los entes y Poderes que integran el Gobierno del Estado.



El concepto de invalidez es fundado, como se razona a continuación.

En primer término, es necesario conocer la regulación en el Estado de Morelos, relativa a las sesiones ordinarias, Diputación Permanente, sesiones extraordinarias y recesos, actos propios de todo Poder Legislativo. Para ello a continuación se reproducen disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos y del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, que son del tenor siguiente:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos

"Artículo 32. El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el uno de septiembre y terminará el quince de diciembre; el segundo empezará el uno de febrero y concluirá el quince de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de los informes sobre la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, mismos que se presentarán trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. Cuando el gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año. Los presidentes municipales que inicien su encargo, presentarán al Congreso del Estado a más tardar el 1 de febrero la iniciativa de Ley de Ingresos del ejercicio fiscal actual. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de apro-



barlas a más tardar el último día de febrero del año que corresponda. De manera transitoria, se utilizarán los parámetros aprobados para el ejercicio fiscal inmediato anterior de cada Ayuntamiento, para los meses de enero y febrero o hasta en tanto la Legislatura apruebe la nueva Ley de Ingresos.

"...

"A solicitud del Ejecutivo del Estado podrán ampliarse los plazos de presentación de las Leyes de Ingresos, cuentas públicas y presupuestos de egresos, a que se refiere este artículo, cuando haya causas plenamente justificadas, por aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, pero será obligación de la Secretaría del Despacho a cargo de la hacienda pública comparecer ante el Congreso para informar sobre las razones que la motiven. En el ámbito municipal la atribución anterior corresponderá a los presidentes municipales pudiendo comparecer en su representación el tesorero municipal.

"...

"La falta de presentación oportuna, en los términos que establece esta Constitución, de la iniciativa de Ley de Ingresos y de presupuesto de egresos del Estado y de las iniciativas de Leyes de Ingresos de los Municipios, dará como consecuencia que los ordenamientos en vigor para el ejercicio fiscal en curso continúen vigentes para el ejercicio fiscal siguiente, independientemente de la responsabilidad directa de los titulares de la obligación. En esta misma hipótesis si la omisión persiste para un nuevo ejercicio fiscal, el Congreso por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, procederá a la elaboración, discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y del decreto de presupuesto de egresos del Estado y de la ley o Leyes de Ingresos de los Municipios correspondientes, casos en los cuales, dichos ordenamientos iniciarán su vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado; si el Congreso del Estado aprecia la negativa del Poder Ejecutivo para ordenar la publicación de los mismos, se ordenará su publicación en la Gaceta Oficial del Poder Legislativo y en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado de Morelos. La omisión en estos términos, dará motivo a la aplicación de las responsabilidades establecidas en esta Constitución y en la ley de la materia.



"...

"En los casos en que, de acuerdo a lo previsto en este artículo, el presupuesto de egresos del Estado deba continuar vigente no obstante haber sido aprobado para el ejercicio fiscal anterior, las partidas correspondientes al pago de obligaciones derivadas de empréstitos y de contratos de colaboración público privada que hubiesen sido autorizadas en el presupuesto anterior se ajustarán en su monto, de manera automática, en función de las obligaciones contraídas. ..."

"Artículo 34. Fuera de los periodos ordinarios de sesiones, el Congreso podrá celebrar sesiones extraordinarias, cuando para el efecto fuere convocado por la Diputación Permanente por sí o a solicitud del Ejecutivo del Estado; pero en tales casos sólo se ocupará de los asuntos que se expresen en la convocatoria respectiva."

"Artículo 53. Durante los recesos del Congreso, habrá una Diputación Permanente integrada por cinco diputados, que serán los cuatro que conformen la mesa directiva del Congreso de ese periodo, más un diputado designado por el pleno, por lo menos treinta días antes de la clausura del periodo ordinario correspondiente; se instalará el mismo día de la clausura durará el tiempo de receso aun cuando haya sesiones extraordinarias."

"En la misma sesión en la que se designe al quinto diputado que se integrará a la Diputación Permanente, se designarán a tres diputados suplentes."

"Artículo 56. Son atribuciones de la Diputación Permanente:

"...

"V. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias en los casos siguientes:

"A. Cuando a su juicio lo exija el interés público.

"B. Cuando sea necesario para el cumplimiento de alguna ley general.

"C. En los casos de falta absoluta del gobernador, o cuando tenga que separarse de sus funciones por más de dos meses."



"D. Cuando alguno de los funcionarios a que se refiere el artículo 40, fracción XLI, hubiere cometido un delito grave; entendiéndose por tal el que sea castigado con la pena de prisión o la destitución del cargo.

"E. Cuando lo pida el Ejecutivo del Estado con causa justificada a satisfacción de la mayoría de los integrantes de la Diputación Permanente.

"F. (Derogado, P.O. 1 de septiembre de 2000) ..."

Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos

"Artículo 9. El Congreso del Estado tendrá cada año de ejercicio legislativo, los periodos ordinarios de sesiones que establezca la Constitución Política del Estado.

"Durante los recesos del Congreso habrá una Diputación Permanente.

"Los diputados podrán ser convocados para periodos extraordinarios de sesiones, en los términos de la Constitución Política del Estado."

"Artículo 41. La Diputación Permanente estará integrada por cinco diputados, que serán los cuatro que conformen la Mesa Directiva del Congreso y, treinta días antes de la clausura del periodo ordinario correspondiente, el Congreso nombrará, por escrutinio secreto y el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, al diputado que deba formar parte de ella y a tres suplentes, conforme a lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y tendrá las atribuciones que le confiere la misma.

"Las sesiones de la Diputación Permanente tendrán lugar por lo menos una vez a la semana, exceptuándose en los periodos vacacionales; las sesiones serán convocadas por su presidente o cuando así se lo solicite la mayoría de los diputados integrantes de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, pudiendo ser públicas o secretas en los términos del reglamento."

Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos



"Artículo 39. La Diputación Permanente estará integrada conforme lo establece la Constitución y la ley; no suspenderá sus trabajos durante los periodos extraordinarios de sesiones que se convoquen, salvo en aquello que se refiere al asunto para el que se haya convocado al periodo extraordinario respectivo."

"Artículo 41. La Diputación Permanente tiene la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, por la urgencia, gravedad o conveniencia de los asuntos que las motiven en términos de la Constitución y de la ley; y se ocupará exclusivamente de los asuntos de la convocatoria respectiva."

"Artículo 74. Se entenderá por sesión, a la reunión plenaria de los diputados legalmente convocados, con la asistencia del quórum legal celebrada en el salón de sesiones del recinto legislativo del Congreso o en el lugar así declarado por éste, en los casos previstos en la Constitución, en la ley y en este reglamento. El Congreso sesionará por lo menos una vez cada quince días, salvo en aquellos casos determinados por la conferencia."

"Artículo 75. Las sesiones del Congreso tendrán el carácter de ordinarias, extraordinarias, privadas y solemnes."

"Artículo 76. Las sesiones ordinarias son todas aquellas celebradas dentro de los periodos de sesiones ordinarias."

"Artículo 77. Son extraordinarias; aquellas que se llevan a cabo fuera de los periodos ordinarios de sesiones, convocados por la Diputación Permanente y se ocupan exclusivamente de los asuntos señalados en la convocatoria respectiva, durarán el tiempo que sea necesario para llegar a las resoluciones de los asuntos agendados."

"Si los temas tratados en ellas, no fuesen agotados durante la sesión y deba iniciarse el periodo ordinario de sesiones, las extraordinarias concluirán y corresponderá el tratamiento de los asuntos pendientes a las sesiones del subsecuente periodo ordinario."

"Artículo 85. El presidente de la mesa directiva, por sí o a petición de algún diputado, podrá someter a la consideración del Pleno, la declaración de recesos en el curso de una sesión."



"Artículo 123. Ninguna discusión se podrá suspender, sino por las siguientes causas:

"I. Que la asamblea acuerde dar preferencia a otro asunto de mayor urgencia o gravedad;

"II. Por graves desórdenes en el recinto legislativo;

"III. Por moción suspensiva que presente alguno de los miembros del Congreso y que ésta se apruebe por el Pleno; y,

"IV. Por falta de quórum debidamente comprobado."

Esas disposiciones prevén para el caso, lo siguiente:

a) El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el uno de septiembre y terminará el quince de diciembre; el segundo empezará el uno de febrero y concluirá el quince de julio (artículo 32, párrafo primero, Constitución Local);

b) El Congreso del Estado a más tardar el uno de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, así como la iniciativa a la Ley de Ingresos, las cuales tendrá la obligación de aprobar a más tardar el quince de diciembre de cada año (artículo 32, segundo párrafo, Constitución Local);

c) A solicitud del Ejecutivo del Estado podrán ampliarse los plazos de presentación de las Leyes de Ingresos y presupuestos de egresos, cuando haya causas plenamente justificadas, por aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso (artículo 32, octavo párrafo, Constitución Local);

d) La falta de presentación oportuna de esas iniciativas dará como consecuencia que los ordenamientos en vigor para el ejercicio fiscal en curso, continúen vigentes para el ejercicio fiscal siguiente, independientemente de la responsabilidad directa de los titulares de la obligación (artículo 32, décimo párrafo, Constitución Local);



e) Fuera de los periodos ordinarios de sesiones, el Congreso podrá celebrar sesiones extraordinarias, cuando para el efecto fuere convocado por la Diputación Permanente, supuesto en el cual sólo se ocupará de los asuntos que se expresen en la convocatoria respectiva (artículo 34, Constitución Local);

f) Durante los recesos del Congreso habrá una Diputación Permanente integrada por cinco diputados, que serán los cuatro que conformen la Mesa Directiva del Congreso de ese periodo, más un diputado designado por el Pleno, por lo menos treinta días antes de la clausura del periodo ordinario correspondiente; además de que se instalará el mismo día de la clausura y durará el tiempo de receso aun cuando haya sesiones extraordinarias (artículo 53, primer párrafo, Constitución Local);

g) La Diputación Permanente tendrá entre otras atribuciones la de tramitar todos los asuntos que quedaren pendientes al cerrarse las sesiones del Congreso hasta dejarlos en estado de resolución; así como convocar al Congreso a sesiones extraordinarias entre ellas, cuando a su juicio lo exija el interés público y cuando sea necesario para el cumplimiento de alguna ley general (artículo 56, fracciones II y V, Constitución Local);

h) El Congreso del Estado tendrá cada año de ejercicio legislativo los periodos ordinarios de sesiones que establezca la Constitución del Estado; durante los recesos del Congreso habrá una Diputación Permanente y los diputados podrán ser convocados para periodos extraordinarios de sesiones (artículo 9, ley orgánica);

i) La Diputación Permanente estará integrada por cinco diputados, que serán los cuatro que conformen la Mesa Directiva del Congreso y treinta días antes de la clausura del periodo ordinario el Congreso nombrará al diputado que deba formar parte de ella y a tres suplentes; sus sesiones tendrán lugar por lo menos una vez a la semana (artículo 41, reglamento);

j) La Diputación Permanente estará integrada conforme lo establece la Constitución y la ley; y no suspenderá sus trabajos durante los periodos extraordinarios que se convoquen (artículo 39, reglamento);



k) La Diputación Permanente tiene la facultad de convocar a sesiones extraordinarias por la urgencia, gravedad o conveniencia de los asuntos que las motiven, y se ocupará exclusivamente de los asuntos de la convocatoria respectiva (artículo 41, reglamento);

l) Se entenderá por sesión a la reunión plenaria de los diputados legalmente convocados, con la asistencia del quórum legal, celebrada en el salón de sesiones del recinto legislativo o en el lugar así declarado por éste (artículo 74, reglamento);

m) Las sesiones del Congreso tendrán el carácter de ordinarias, extraordinarias, privadas y solemnes (artículo 75, reglamento);

n) Las sesiones ordinarias son todas aquellas celebradas dentro de los periodos de sesiones ordinarias (artículo 76, reglamento);

o) Son extraordinarias aquellas sesiones que se lleven a cabo fuera de los periodos ordinarios de sesiones, convocados por la Diputación Permanente, ocupándose exclusivamente de los asuntos señalados en la convocatoria respectiva (artículo 77, primer párrafo, reglamento);

p) Si los temas tratados en sesión extraordinaria no fuesen agotados en ésta y deba iniciarse el periodo ordinario de sesiones, las extraordinarias concluirán y corresponderá el tratamiento de los asuntos pendientes a las sesiones del subsecuente periodo ordinario (artículo 77, segundo párrafo, reglamento);

q) El presidente de la mesa directiva por sí o a petición de algún diputado, podrá someter a la consideración del Pleno la declaración de recesos en el curso de una sesión (artículo 85, reglamento); y,

r) Ninguna discusión se podrá suspender, sino por las siguientes causas: I. Que la asamblea acuerde dar preferencia a otro asunto de mayor urgencia o gravedad; II. Por graves desórdenes en el recinto legislativo; III. Por moción suspensiva que presente alguno de los miembros del Congreso y que ésta se apruebe por el Pleno; y IV. Por falta de quórum debidamente comprobado (artículo 123, reglamento).



Por otra parte, es necesario conocer el contenido de las documentales que remitió el Congreso del Estado de Morelos, a saber, el "Acta de la sesión ordinaria iniciada el día 15 de diciembre del año 2019, continuada el día 27 de enero de 2020 y concluida el día 28 de enero del mismo año, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la LIV Legislatura del H. Congreso del Estado de Morelos", también identificada como Acta 065, tomada del Semanario de los Debates correspondiente a esa sesión. De éstas se reproduce lo siguiente:

"Acta de la sesión ordinaria iniciada el día 15 de diciembre del año 2019, continuada el día 27 de enero de 2020 y concluida el día 28 de enero del mismo año, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la LIV Legislatura del H. Congreso del Estado de Morelos.

"...

"Dip. Alejandra Flores Espinoza: (Desde su curul)

"Presidente, solicito consulte a la asamblea si es de aprobarse un receso para esta sesión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 85 del reglamento para este Poder Legislativo.

"Presidente: A petición de la diputada Alejandra Flores Espinoza y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 85 del Reglamento para el Congreso, se instruye a la secretaría consulte a la asamblea si es de aprobarse un receso para esta sesión.

"Secretaria Dip. Ariadna Barrera Vázquez; Por instrucciones de la presidencia, en votación económica, se consulta a las y los diputados si es de aprobarse la propuesta realizada por la diputada Alejandra Flores Espinoza.

"Quienes estén a favor, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie.

"(Voz fuera de micrófono)



"Presidente: Estamos en el proceso de la votación, diputada, y con gusto ahorita diremos en qué momento será la convocatoria.

"Secretaria Dip. Ariadna Barrera Vázquez: Quienes estén en contra.

"Quienes se abstengan.

"(Voz fuera de micrófono)

"Secretaria Dip. Ariadna Barrera Vázquez: Diputado presidente, el resultado de la votación ...

"Presidente: La secretaría tiene ... permítame, la secretaría no avisó a esta presidencia el que usted hubiese solicitado, diputada, el uso de la voz.

"(Voz fuera de micrófono)

"Presidente: Pido a la secretaría continúe con el resultado de la votación y, en seguida, antes de declarar el receso, le concedo el uso de la voz, diputada.

"Secretaria Dip. Ariadna Barrera Vázquez: Diputado presidente, el resultado de la votación es el siguiente: 13 votos a favor, 3 en contra y 0 abstenciones.

"Presidente: Se concede el uso de la voz a la diputada Blanca Nieves Sánchez Arano.

"Dip. Blanca Nieves Sánchez Arano: (desde su curul)

"Diputado presidente, es una burla, realmente, lo que hace del proceso legislativo.

"Yo solicité, antes de la votación, que me informara, de manera respetuosa, el motivo y el tiempo, si mis votaciones que antecedieron fueron en contra, es porque no tengo la convocatoria a esta sesión que estaba abierta y que tenía, yo estuve convocada a las 9 de la mañana a la Comisión de Hacienda y estaba en una convocatoria para una sesión solemne que se canceló a las 12:30. No tengo convocatoria para esta sesión. ¿sí?



"Eso es cuánto.

"Presidente: En virtud del resultado de la votación, se aprueba un receso para esta sesión y se informa a la diputada y diputados que serán convocados, oportunamente para la reanudación de la presente sesión ordinaria de Pleno.

"(Campanilla)

"Continuación

"Presidente: Sesión ordinaria de Pleno iniciada el día 15 de diciembre de 2019 y continuada el día lunes 27 de enero del 2020.

"Pido a la secretaría pase lista de asistencia de las diputadas y los diputados.

"Secretaria Dip. Cristina Xochiquetzal Sánchez Ayala: Se va a proceder al pase de lista de las diputadas y los diputados.

"(Pasa lista)

"Ariadna Barrera Vázquez, José Casas González, Naida Josefina Díaz Roca, Andrés Duque Tinoco, Keila Celene Figueroa Evaristo, Alejandra Flores Espinoza, José Luis Galindo Cortez, Héctor Javier García Chávez, Erika García Zaragoza, Elsa Delia González Solórzano, Ana Cristina Guevara Ramírez, Mari-cela Jiménez Armendáriz, Rosalina Mazari Espín, Dalila Morales Sandoval, Tania Valentina Rodríguez Ruiz, Rosalinda Rodríguez Tinoco, Blanca Nieves Sánchez Arano, Cristina Xochiquetzal Sánchez Ayala, Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, Marcos Zapotitla Becerro.

"Diputado presidente, tenemos una asistencia de 11 diputados, hay quórum.

"Presidente: En virtud del número de diputadas y diputados asistentes, hay quórum legal y se reanuda la sesión ordinaria de Pleno iniciada el día 15 de diciembre del año 2019, siendo las veinte horas con cincuenta minutos del día 27 de enero del 2020 y son válidas y legales las resoluciones que en ésta se tomen.



"(Campanilla).

"...

"Se concede el uso de la palabra al diputado Héctor Javier García Chávez.

"Dip. Héctor Javier García Chávez: (Desde su curul).

"Gracias presidente.

"Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 85 del reglamento para el Congreso, donde se atribuye a la secretaría consulte a la asamblea si es de aprobarse un receso para esta sesión.

"Presidente: En virtud de lo solicitado, por el diputado Héctor Javier García Chávez, y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 85 del Reglamento para el Congreso de Estado, se instruye a la secretaría, consulte a la asamblea si es de aprobarse un receso para esta sesión.

"Secretaria Dip. Cristina Xochiquetzal Sánchez Ayala: Por instrucciones de la presidencia, en votación económica, se consulta a las diputadas y diputados si es de aprobarse la propuesta realizada por el diputado Javier García Chávez.

"Quienes estén a favor, sírvanse manifestarlo de pie.

"Quienes estén en contra.

"Quienes se abstengan.

"Diputado presidente, el resultado de la votación es: aprobado por unanimidad.

"Presidente: En virtud del resultado de la votación, se aprueba un receso para esta sesión e informo a los ciudadanos diputados que serán convocados para la reanudación de la misma.



"Continuación

"Presidente: Solicito a la secretaría pase lista de asistencia de las diputadas y diputados.

"Secretaria Dip. Cristina Xichiquetzal Sánchez Ayala: (pasa lista).

"Ariadna Barrera Vázquez, José Casas González, Naida Josefina Díaz Roca, Andrés Duque Tinoco, Keila Celene Figueroa Evaristo, Alejandra Flores Espinoza, José Luis Galindo Cortez, Héctor Javier García Chávez, Erika García Zaragoza, Elsa Delia González Solórzano, Ana Cristina Guevara Ramírez, Mari-cela Jiménez Armendáriz, Rosalina Mazari Espín, Dalila Morales Sandoval, Tania Valentina Rodríguez Ruiz, Rosalinda Rodríguez Tinoco, Blanca Nieves Sánchez Arano, Cristina Xochiquetzal Sánchez Ayala, Alfonso de Jesús Sotelo Martínez y Marcos Zapotitla Becerro.

"Diputado presidente, le informo que hay una asistencia de once diputados, hay quórum.

"Presidente: En virtud del número de diputadas y diputados asistentes, hay quórum legal y se reanuda la sesión ordinaria de Pleno iniciada y suspendida el día 15 de diciembre de 2019 y continuada el día 27 de enero de 2020, siendo las diecisiete horas con cincuenta y nueve minutos del día 28 de enero del 2020, y son válidas y legales las resoluciones que en ésta se tomen.

"Solicito a la secretaría registre la asistencia de los diputados que se presenten en transcurso de esta sesión?

"...

"Presidente: Para dar cumplimiento a lo señalado por los artículos 133 y 53 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, procedemos a la toma de protesta constitucional del quinto diputado y de los diputados suplentes de la Diputación Permanente, por lo que solicito a los asistentes, sirvan ponerse de pie y a los diputados Marcos Zapotitla Becerro, José Luis Galindo Cortez, José Casas González y Héctor Javier García Chávez, pasen al frente de la mesa directiva.



"Presidente: Ciudadanos diputados Marcos Zapotitla Becerro, José Luis Galindo Cortez, José Casas González y Héctor Javier García Chávez:

"¿Protestáis guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado las leyes que de ella emanen y cumplir leal y patrióticamente con los deberes del cargo de quinto diputado, y diputados suplentes de la Diputación Permanente que el Pleno de este Congreso ha conferido?'

"Diputados Marcos Zapotitla Becerro, José Luis Galindo Cortez, José Casas González y Héctor Javier García Chávez:

"¡Sí protesto!'

"Presidente:

"Si no lo hicieren así, que la nación y Estado os lo demanden'.

"Pueden tomar asiento.

"Con fundamento en lo dispuesto por la fracción VI del artículo 36 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado, solicito a la secretaría consulte a la asamblea, mediante votación económica, si es de aprobarse la dispensa de la lectura del acta de la sesión ordinaria de Pleno iniciada el día 15 de diciembre de 2019, continuada el día 27 de enero de 2020 y concluida el día de hoy, 28 del 2020.

"Secretaria Dip. Cristina Xochiquetzal Sánchez Ayala:

"Se consulta a las ciudadanas y ciudadanos legisladores, en votación económica, si se dispensa la lectura de la sesión citada.

"Quienes estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie,

"Quienes estén en contra.

"Quienes se abstengan.



"Diputado presidente, por unanimidad.

"Presidente: Como resultado de la votación, se dispensa la lectura de la sesión citada.

"Está a discusión el acta, si algún diputado, diputada, desean hacer usos de la palabra, para hacer alguna aclaración, favor de inscribirse ante la secretaría.

"Secretaria Dip. Cristina Xochiquetzal Sánchez Ayala: Diputado presidente, no hay oradores inscritos.

"Presidente: Someta la secretaria a consideración de las diputadas y diputados, mediante votación económica, si aprueba el acta citada.

"Secretaria Dip. Dalila Morales Sandoval: En votación económica, se consulta a los diputados y diputadas si se aprueba el acta en mención.

"Quienes estén de acuerdo, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie.

"Quienes estén en contra.

"Quienes se abstengan.

"Diputado presidente, el resultado de la votación es el siguiente: a favor por unanimidad.

"Presidente: Como resultado de la votación, se aprueba el acta de la sesión ordinaria de Pleno el día 15 de diciembre de 2019, con efectos a la clausura de la presente sesión.

"Solicito a los asistentes ponerse de pie con el objeto de hacer la declaración de clausura del primer periodo ordinario de sesiones, correspondiente al segundo año de ejercicio constitucional.

"Presidente:



"Siendo las veinte horas con cincuenta y dos minutos del día 28 de enero del año 2020, se declaran formalmente clausurados los trabajos correspondientes al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos'.

"Muchas gracias, pueden tomar asiento.

"Hágase del conocimiento de las autoridades federales y estatales así como de los Ayuntamientos de la entidad, de las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, la clausura del primer periodo de sesiones, correspondiente al segundo año de ejercicio constitucional.

"Solicito a los diputados Marcos Zapotitla Becerro y diputado José Luis Galindo Cortez, ocupen su lugar, integrantes de la Diputación Permanente, ocupen su lugar en esta mesa directiva.

"Pido a las diputadas y diputados, así como al público que nos acompaña ponerse de pie para realizar la declaratoria de instalación de la 'Diputación Permanente'.

"Con fundamento en el artículo 38, de la Ley Orgánica del Congreso, me permito habilitar a la diputada Ariadna Becerra Vázquez, para que nos auxilie en las funciones de la vicepresidencia, de esta Diputación Permanente:

"Siendo las veinte horas con cincuenta y cuatro minutos del día 28 de enero del año 2020, se declaran formalmente instalada la Diputación Permanente del Congreso del Estado correspondientes al primer receso del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos'. ..."

De acuerdo con lo descrito, como se apuntó, el concepto de invalidez es fundado, en virtud de que los ordenamientos impugnados no fueron aprobados observando las formalidades y plazos claramente consignados en la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos; y si bien la inobservancia a esa normativa no afectó el debate parlamentario, ni



el producto final, es decir, los ordenamientos cuestionados, también lo es que la existencia de periodos específicos de duración de sesiones ordinarias tiene como objetivo que, en ese espacio de tiempo, el Congreso ejerza sus atribuciones, lo que da validez a los actos jurídicos que realiza y significan, por tanto, respeto al principio de seguridad jurídica.

En efecto, de acuerdo con la normativa transcrita el Congreso del Estado de Morelos tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero que inicia el uno de septiembre y termina el quince de diciembre, y el segundo que corre del uno de febrero al quince de julio; durante el lapso de tiempo en que no esté ante sesiones ordinarias, el Congreso funcionará con una Diputación Permanente facultada para convocar a sesiones extraordinarias que podrán llevarse a cabo cuando lo exija el interés público; diputación que además se instalará el día en que se clausure cada uno de los periodos ordinarios.

En el caso, la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Estado de Morelos, celebró sesión ordinaria iniciada el quince de diciembre de dos mil diecinueve, continuada el veintisiete de enero de dos mil veinte y concluida el veintiocho de enero siguiente, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de su ejercicio constitucional.

En el día quince, resueltos algunos de los puntos del orden del día, la diputada Alejandra Flores Espinoza solicitó un receso para la sesión, en términos del artículo 85 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos,⁷ lo que fue aprobado en votación económica con trece votos a favor y tres en contra, por tanto, se aprobó el receso en cuestión con la aclaración de que los legisladores serían convocados oportunamente para la reanudación de la sesión ordinaria de Pleno.

Esto significa que se decretó un receso el día en el que en términos de la Constitución terminaba el primer periodo de sesiones ordinarias, es decir, el quince de diciembre, circunstancia que se traduce en que dicho receso no podía extenderse por días, pues en el caso, la sesión continuó el veintisiete de enero

⁷ "Artículo 85. El presidente de la mesa directiva, por sí o a petición de algún diputado, podrá someter a la consideración del pleno, la declaración de recesos en el curso de una sesión."



de dos mil veinte, fecha que no forma parte de ninguno de los periodos de sesiones ordinarias y, por lo mismo, no podía celebrarse un acto de esa naturaleza, ya que se llevó a cabo fuera del espacio de tiempo que especifica el artículo 32 de la Constitución Local.

Es decir, como se expresa en el concepto de invalidez, el quince de diciembre concluían los trabajos del primer periodo de sesiones ordinarias, supuesto en el cual el Congreso estaba obligado a instalar la Diputación Permanente, situación que no se realizó ese día quince, sino hasta el veintiocho de enero de dos mil veinte. Situación anterior que confirma que la aprobación de los ordenamientos reclamados tuvo lugar en un periodo ordinario de sesiones que no respetó el plazo preciso de duración que ordena la Constitución de la entidad, irregularidad que viola la normativa estatal cuya *ratio legis* es la seguridad y garantía de que la actuación del Congreso Local no sea indefinida.

Además, esa regla de funcionamiento no continuado no se traduce en que el Congreso no pueda ejercer sus atribuciones legislativas, pues para ello se regula a la Diputación Permanente, la que a su vez tiene la facultad para convocar a sesiones extraordinarias, reglas estas que son el instrumento que permitía a la autoridad demandada aprobar los ordenamientos reclamados respetando su propia normativa; esto es, no se desconoce que pueden existir acontecimientos o motivos que impidan a la autoridad legislativa cumplir con sus obligaciones constitucionales en los plazos o periodos concretos que le rigen, para lo cual la solución la prevén sus ordenamientos, que le permiten clausurar el periodo ordinario de sesiones, instalar la Diputación Permanente y ésta a su vez, convocar a sesión extraordinaria del Congreso, actos que no se realizaron a pesar de una regulación que claramente lo autoriza.

No se desconoce que pese a esas irregularidades, el Poder Legislativo demandado emitió la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos impugnados, de donde podría pensarse que esos vicios no afectaron el producto legislativo; sin embargo, la existencia de fechas específicas de duración de los periodos ordinarios de sesiones significa que el Congreso debe ejercer sus facultades en esos lapsos temporales, lo que se traduce en la validez de los actos jurídicos que emite; además de que observar estas formalidades tiene como finalidad procurar la debida actuación de dicho Congreso. En otras palabras,



desconocer arbitrariamente las fechas de duración de los periodos ordinarios de sesiones, pero sobre todo decidir que este tipo de irregularidades no tienen trascendencia porque no se afectó el producto legislativo final, es tanto como vaciar de contenido una normativa cuya finalidad es que las Legislaturas no actúen de manera indefinida, lo que es consecuente con la naturaleza de órgano representativo, es decir, se explica por qué sus integrantes deben mantener contacto con sus representados, esa es la razón de ser de fechas concretas de duración y de periodos de receso.

Aún más, de la lectura al acta 065 mencionada, se advierte que no existió motivación alguna para inobservar lo dispuesto en los artículos 32, 34 y 53 de la Constitución del Estado de Morelos, elemento que equivale a otra violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues de aceptarse, se estarían permitiendo actos arbitrarios o irregulares, cuando el Poder Legislativo, como autoridad, tendría que ser el primero en respetar la normativa que se ha dado.

No es óbice el que se hayan decretado dos recesos con fundamento en el artículo 85 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, ya que el término "receso" equivale a una pausa, a un descanso, empero, éstos no tuvieron una duración razonable porque la sesión continuó cuarenta y tres días después de que se aprobó el primer receso; peor aún, cuando los ordenamientos aplicables al caso no establecen un tiempo de duración máximo para esas pausas, lo que genera un escenario de mayor incertidumbre jurídica y permite a la autoridad legislativa llevar a cabo actos sin limitación alguna, cuando existen plazos concretos que debe observar por razones de seguridad jurídica.

Tampoco se desconoce que los criterios de este Tribunal Pleno relativos a las violaciones de procedimiento legislativo tienen como eje rector el respeto al debate parlamentario, a la participación de todas las fuerzas políticas en un Congreso con el fin de escuchar la pluralidad de ideas que surgen en órganos de esa naturaleza, o que cuando éste no se respeta se debe revisar si la violación trascendió al producto legislativo, es decir, a un ordenamiento. Sin embargo, ese criterio no es aplicable al caso, porque la violación de que se trata es de otra naturaleza, es decir, va ligada a que el Poder Legislativo es un órgano de representación que, por ello, exige que para sus integrantes existan periodos en los que no sesione de manera ordinaria, pues se requiere el contacto con sus



representados a fin de atender las demandas de sus electores, esa es la razón de que existan fechas específicas en una constitución para la duración de los llamados periodos ordinarios de sesiones, los cuales, de no respetarse, implicaría violar los principios de legalidad y seguridad jurídica que rigen todo acto de autoridad y, que en el caso, permiten que en ese lapso de tiempo la labor legislativa sea válida.

Admitir que la realización de este tipo de violaciones no tiene mayor impacto en el debate parlamentario y en su producto final, entendiéndose las leyes, es tanto como ignorar la naturaleza del órgano legislativo y la forma en la que trabaja con sus electores, es tanto como dejar sin sentido los plazos constitucionales concretos de los periodos ordinarios de sesiones.

Se subraya que la existencia de esos plazos en la labor de un Poder Legislativo es la que da validez a los actos jurídicos que éste apruebe, es por ello que este Tribunal Constitucional no puede desconocer las consecuencias de su inobservancia, pero sobre todo, no puede reconocer violaciones como la denunciada bajo el argumento de que no se afectó el debate parlamentario, ni el contenido o la calidad de los ordenamientos jurídicos impugnados.

Aquí cabe insistir en que puede haber circunstancias que impidan a los legisladores concluir su labor en los plazos ordenados en la Constitución, pero de ocurrir esto, la propia normativa prevé la existencia de una Diputación Permanente que es la que tramita asuntos pendientes, pero, sobre todo, es la que puede convocar a la celebración de sesiones extraordinarias por razones de interés público, como en el caso, en que se llegó al día en que debía aprobarse el llamado paquete económico y no se logró ese objetivo el día quince de diciembre, lo que podía solucionarse, con la instalación de esa Diputación Permanente, que a su vez convocara a sesión extraordinaria en la que se aprobaran los ordenamientos impugnados.

Son de tal magnitud los vicios advertidos, que la autoridad demandada, Congreso del Estado de Morelos, no formuló mayor argumento respecto del concepto de invalidez segundo que nos ocupa.

Por tanto, al ser fundado el argumento hecho valer, ha lugar a declarar la invalidez de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejer-



cicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, así como del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, combatidos.

Como resultado de lo anterior, es innecesario emprender el estudio de los restantes conceptos de invalidez, según la jurisprudencia que a continuación se reproduce:

"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.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XIX, junio de 2004, P./J. 37/2004, página 863, registro digital: 181398).

SÉPTIMO.—**Efectos.** Al haberse determinado la invalidez de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, así como del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2020, este tribunal fija los efectos de la declaratoria en los siguientes términos:

A. No retroactividad

Conforme al artículo 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸ las declaratorias de invalidez decretadas en una acción de inconstitucionalidad no pueden tener efectos retroactivos salvo

⁸ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

"La declaración de invalidez de las resoluciones a que ese 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."



en materia penal. Ello implica reconocer que la ley y el decreto impugnados en esta sentencia tuvieron plena validez desde el momento de su publicación y hasta el momento en que surta efectos la declaración de invalidez decretada en esta resolución. Por tanto, su expulsión del orden jurídico no afecta los actos jurídicos, autorizaciones, empréstitos, transferencias, operaciones, convenios, contratos y erogaciones, generados y en proceso de ejecución, ni tampoco a las autorizaciones y obligaciones fiscales que surgieron de esa ley y presupuesto invalidados.

B. Momento en que surtirá efectos

Por otra parte, con fundamento en los artículos 41, fracción IV, y 45,⁹ en relación con el 73, de la ley reglamentaria, las declaratorias de invalidez decretadas en esta sentencia surtirán efectos al momento de la notificación de sus puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de Morelos.

C. Reviviscencia

Finalmente, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria, este tribunal tiene competencia para fijar en sus sentencias "*todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda*". Así, tomando en cuenta el vacío normativo que se pudiese generar una vez que surtan sus efectos las declaratorias de invalidez objeto de este fallo, se ordena la reviviscencia de la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos del Estado de Morelos correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecinueve, hasta en tanto culmina el ejercicio fiscal dos mil veinte.

⁹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

"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."

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."



Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020 y del Decreto Seiscientos Sesenta y Uno por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre del 2020, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de enero de dos mil veinte, conforme a lo sostenido en el considerando penúltimo de esta ejecutoria.

TERCERO.—La referida declaración de invalidez no tendrá efectos reactivos, por lo que la expulsión del orden jurídico de la ley y del decreto referidos no afectan los actos jurídicos, autorizaciones, empréstitos, transferencias, operaciones, convenios, contratos y erogaciones generados y en proceso de ejecución ni a las autorizaciones y obligaciones fiscales que surgieron de dichos ordenamientos, en la inteligencia de que surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos, por lo que se ordena la reviviscencia de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Estado, correspondientes al ejercicio fiscal de 2019, tal como se precisa en el considerando último de este fallo.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los 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 Zaldivar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad en la presentación de la demanda y a la precisión de la litis.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación de la parte promovente. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Franco González Salas votaron en contra. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales con algunas razones adicionales, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando cuarto, relativo a las causales de improcedencia. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales con algunas razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones y por razones adicionales, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a la violación al procedimiento legislativo porque las normas generales



impugnadas debieron aprobarse en una sesión extraordinaria convocada por la Diputación Permanente, consistente en declarar la invalidez de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020 y del Decreto Seiscientos Sesenta y Uno por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre del 2020, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de enero de dos mil veinte. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra. Las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Franco González Salas anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa vencida por la mayoría en el tema de fondo, Franco González Salas vencido por la mayoría en el tema de fondo y por razones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada no tendrá efectos retroactivos, en razón de que no se trata de la materia penal, por lo que no afectará los actos jurídicos, autorizaciones, empréstitos, transferencias, operaciones, convenios, contratos y erogaciones generados y en proceso de ejecución ni a las autorizaciones y obligaciones fiscales que surgieron de dichos ordenamientos, 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos y 3) ordena la reviviscencia de la Ley de Ingresos y del presupuesto de egresos del Estado, correspondientes al ejercicio fiscal de 2019. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los 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 Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La tesis aislada P. XXXI/2007 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1079, con número de registro digital: 170678.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 31 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 116/2020.

En sesión de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 116/2020 promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, declaró la invalidez de la Ley de Ingresos, así como del presupuesto de egresos, ambos de dicha entidad federativa para el ejercicio fiscal de 2020, publicados en el Periódico Oficial Local el veintinueve de enero de dos mil veinte.

En la referida sesión me manifesté por la improcedencia de este medio de control y su consecuente sobreseimiento; por la falta de legitimación de la Comisión Local accionante para promover su demanda, así como en el estudio de fondo propuesto en cuanto a declarar fundadas las alegadas violaciones al proceso legislativo que culminó en la aprobación de la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2020.

Con motivo de lo anterior, formulo el presente voto particular con objeto de precisar las razones que me llevan a discrepar con lo resuelto en este asunto.

I. La acción de inconstitucionalidad planteada resultaba improcedente y, por ende, debió sobreseerse.

El fallo aprobado, a partir del considerando quinto relativo a la precisión de la litis, conceptualiza como "paquete económico" a la Ley de Ingresos y al presupuesto de egresos del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2020, toman-



do como sustento que en el concepto de invalidez segundo la accionante formula violaciones al procedimiento legislativo, siendo que, para ello, la propia ejecutoria reconoce expresamente que los conceptos de invalidez primero y tercero únicamente controvierten el referido presupuesto, sin que en la demanda se desprenda argumentación alguna dirigida a evidenciar la inconstitucionalidad de la Ley de Ingresos Local.

Esa concepción y estudio metodológico no la comparto.

En primer término, resulta claro que la comisión accionante en ningún momento adujo violaciones formales al proceso legislativo del cual derivó la Ley de Ingresos del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2020, porque su argumento toral consistió, acorde con su primer concepto de invalidez, en una afectación a su autonomía presupuestal, que a su parecer derivó, precisamente, en que el Poder Legislativo Local omitió examinar, discutir y votar el proyecto de presupuesto de egresos que presentó dicha comisión para su integración al decreto de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado que fue impugnado, acorde con el artículo 16, fracción IX, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, relacionado con el diverso 42, fracción VI, de la Constitución Política de la entidad federativa.

Por otro lado, tanto la Ley de Ingresos como el presupuesto de egresos del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2020, llevaron su propio procedimiento legislativo, tan es así, que de la revisión de las constancias relativas al desarrollo de los trabajos de los legisladores morelenses se desprende claramente que la citada ley se discutió y aprobó, en primer lugar, por veinte votos a favor y cero en contra y, posteriormente, una vez aprobada la referida Ley de Ingresos, se llevó a cabo la discusión, de manera individual, del presupuesto de egresos impugnado, el cual fue aprobado por la misma votación.

Así, me resulta claro que **tanto la Ley de Ingresos como el presupuesto de egresos analizado, constituyen ordenamientos independientes y distintos para su análisis constitucional**, de manera que, si bien guardan conexión desde un punto de vista económico, a nivel jurídico los posibles vicios de uno no pueden trascender al otro.

Al respecto, el Tribunal Pleno ha sustentado que cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, acorde con el criterio conteni-



do en la tesis P. XLIX/2008,¹ de rubro: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO."

Así, el considerar que la vinculación económica de una Ley de Ingresos y de un presupuesto de egresos de una determinada entidad federativa, conllevan a que los vicios del procedimiento de un instrumento jurídico se extiendan al otro, a mi parecer, **redunda en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada en el seno del órgano legislativo que lleva a cabo las discusiones para la aprobación de cada uno de esos ordenamientos de manera particular, lo cual me lleva a concluir que no es posible extender los posibles vicios que se aleguen en contra de uno, para invalidar el otro.**

Lo anterior se refuerza por el hecho de que, como ya lo mencioné, en la demanda de la comisión accionante no existen conceptos de invalidez en contra de la Ley de Ingresos por vicios propios, de manera que **debió sobreseerse en la acción por ausencia de alegaciones en contra de dicho ordenamiento.**

Ahora, **por lo que respecta al presupuesto de egresos impugnado, también considero que debió ser improcedente la acción, pero por cesación de sus efectos**, teniendo en cuenta lo establecido en el párrafo segundo del artículo 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos,² de acuerdo al

¹ De rubro y texto: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, registro digital: 169493).

² "Artículo 32. ...

(Reformado, P.O. 11 de julio de 2018)



cual, como regla general, el Congreso Local, **a más tardar el 1o. de octubre de cada año** recibirá, para su examen, discusión y aprobación la iniciativa del presupuesto de egresos del Gobierno de la entidad para el ejercicio fiscal siguiente, por lo que si el presente asunto fue sesionado ante el Tribunal Pleno con posterioridad a esa fecha (los días veinticuatro y veinticinco de noviembre de dos mil veinte), los proyectos del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2021 ya se encontraban elaborados por parte de las autoridades ejecutoras de gasto estatal, con base en los resultados de la gestión de recursos que fueron ejercidos durante el año 2020, y presentados ante el Congreso Local, acorde con lo ordenado por la Constitución Política de la entidad; por lo que, a mi parecer, desde el 1o. de octubre del año habían cesado los efectos del presupuesto de egresos impugnado, constituyendo esa fecha el límite para presentar ante la citada autoridad legislativa los proyectos de presupuesto correspondientes al siguiente periodo ordinario.

Por tanto, para mí, no podría surtir efectos la sentencia dictada, en la medida en que los ejecutores del gasto estatal, cumpliendo con los mandatos constitucionales aludidos, habían programado sus gastos para el siguiente ejercicio, el cual no puede verse afectado por los efectos de lo determinado en una ejecutoria posterior a esa fecha.

II. Falta de legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El considerando tercero de la sentencia emitida en este asunto fue aprobado por la mayoría de los Ministros en el sentido de que la Comisión Local accionante se encontraba legitimada para promover la acción de inconstitucionalidad para impugnar el presupuesto de egresos del Estado de Morelos para el ejercicio

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. Cuando el gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año. Los presidentes municipales que inicien su encargo, presentarán al Congreso del Estado a más tardar el 1 de febrero la iniciativa de Ley de Ingresos del ejercicio fiscal actual. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el último día de febrero del año que corresponda. De manera transitoria, se utilizarán los parámetros aprobados para el ejercicio fiscal inmediato anterior de cada Ayuntamiento, para los meses de enero y febrero o hasta en tanto la Legislatura apruebe la nueva Ley de Ingresos."



fiscal 2020, en la parte en que se le provee de los recursos económicos que le fueron asignados para ese año.

Yo me manifesté en contra de este aspecto, en la medida en que, como lo hice notar, el argumento en que se sustenta la demanda de la promovente en este aspecto, consistió en la afectación de su autonomía presupuestal y no en violaciones a derechos humanos.

Ese ha sido mi criterio, incluso he formulado voto particular en la diversa acción de inconstitucionalidad 20/2017, donde, de manera similar, sustenté la falta de legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos para impugnar leyes estatales que no estén directamente relacionadas con la vulneración de los derechos humanos.

En este punto, me parece relevante tener en cuenta que, dentro las diferencias que ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, acorde con la **jurisprudencia P./J. 71/2000**,³ destacan tres aspectos que son de relevancia para mencionar:

³ De rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los



- a) En la controversia constitucional se garantiza el principio de división de poderes, se plantea una invasión de la competencia constitucional por parte de otro órgano o poder del Estado; en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una posible contradicción entre la norma impugnada y la Constitución Federal;
- b) La controversia constitucional sólo puede ser planteada por un órgano legitimado expresamente en la fracción I del artículo 105 de la Ley Fundamental; a diferencia de la acción de inconstitucionalidad cuyos entes legitimados se encuentran establecidos en la fracción II de ese mismo numeral, los cuales, atendiendo a la propia naturaleza de este último medio de control, se habilitan para denunciar la posible contradicción constitucional, entre otros, a minorías parlamentarias de los órganos legislativos, tanto federales como locales, a partidos políticos cumpliendo con los requisitos que el Texto Constitucional establece, así como a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos de protección equivalentes de las entidades federativas, cumpliendo, asimismo, con los requisitos constitucionales para hacer procedente la acción, en concreto, y acorde con el inciso g) del referido artículo 105 constitucional, en contra de leyes federales o locales, según sea el caso, ***"que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte"***; y,
- c) En la controversia constitucional, el demandante plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que este Máximo Tribunal realice un análisis en abstracto de la constitucionalidad de la norma general.

Partiendo de estas ideas básicas que distinguen a las controversias constitucionales de las acciones de inconstitucionalidad, considero que, en la acción analizada, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos carecía de legitimación para impugnar el presupuesto de egresos de esa entidad federativa para el ejercicio fiscal 2020, bajo el argumento toral de una alegada afectación a su autonomía presupuestal, siendo que la facultad que depositó

Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 965, registro digital: 191381).



en estos organismos el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución General, sólo les permite impugnar normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en ese Magno Ordenamiento y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

Tal facultad para promover acciones de inconstitucionalidad por parte de las Comisiones de Derechos Humanos no alcanza a brindarles la posibilidad de defender sus propios intereses patrimoniales o presupuestarios, como aconteció en el caso, en que la pretensión toral de la accionante consistió en invalidar la disposición a través de la cual se le administraron fondos por un monto de \$15'803,000.00 (quince millones ochocientos tres mil pesos 00/100 M.N.), en lugar de los \$52'000,000 (cincuenta y dos millones de pesos 00/100 M.N.) –en números redondos– que le solicitó al Poder Legislativo para llevar a cabo sus funciones.

Lo anterior lo considero así, aún bajo el argumento de que tal circunstancia pueda afectar la función a la cual están llamados dichos organismos, que es la defensa de los derechos humanos, pues lo cierto es que ello se constriñe, en definitiva, a un análisis concreto de una posible afectación a sus facultades constitucionales, lo cual no es propio del análisis que distingue a las acciones de inconstitucionalidad.

Como ya lo destacué, conforme a la definición jurisprudencial, las acciones de inconstitucionalidad implican un control abstracto del contenido de las normas generales, mediante el cual esta Suprema Corte de Justicia determina si una norma es o no contraria al texto de la Constitución General, con independencia de que la decisión final beneficie o no al accionante y, en cambio, la vía de controversia constitucional –lo que el demandante plantea– es la existencia de un agravio en su perjuicio, que es precisamente lo que en este punto propuso la comisión accionante en este asunto, al pretender la invalidez del presupuesto estatal en la parte que prevé los recursos que le fueron asignados, al considerar insuficiencia para cumplir sus funciones.

En la medida en que la Comisión Estatal alegó una supuesta lesión a sus intereses patrimoniales, que derivan en una vulneración al ejercicio de sus facultades y, al final, a su competencia, **me resulta claro que carece de legitimación para plantear una demanda de acción de inconstitucionalidad con esos fines**, para impugnar, por una parte, la totalidad de la Ley de Ingresos del Estado, que sea por dicho, en su demanda no formuló argumentos en su contra por vicios propios, y por otro, la totalidad del presupuesto de egresos de la propia entidad federativa para el año 2020.



Teniendo en cuenta lo anterior, es que me manifesté únicamente por entrar al estudio de la constitucionalidad del artículo sexto transitorio del presupuesto de egresos impugnado, en la medida en que, ahí sí, la accionante en su demanda formuló conceptos de invalidez relacionados con la impugnación a derechos humanos, en concreto, vicios del régimen pensionario de los jubilados del Estado de Morelos, lo cual encuentra autorización expresa en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, de manera que el estudio de fondo debió concentrarse, para mí, en este único aspecto.

Como ya lo he hecho notar, incluso en el voto particular que formulé en la diversa acción 20/2017, la incorporación del inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, y sus posteriores reformas, en ningún momento consistieron en otorgar una legitimación amplísima a las Comisiones Nacional y Estatales de derechos humanos, para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de cualquier ley o tratado internacional, sin importar su contenido, sino para que, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, pudieran cuestionar de forma abstracta la constitucionalidad de disposiciones de carácter general que fueran directamente violatorias de los derechos humanos.

Lo anterior se desprende del dictamen de la Cámara de Diputados referente a la reforma constitucional que finalmente fue publicada el catorce de septiembre de dos mil seis,⁴ del cual se desprende claramente que la intención del Poder

⁴ En el dictamen en comento, se dijo expresamente lo que se transcribe a continuación:

"La Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue creada en México mediante el decreto que adicionó al artículo 102 de la Constitución, el apartado B, con fecha 27 de enero de 1992, la Comisión como objetivo logra que los actos de poder se ajusten a su cauce legal, sin menoscabo de las garantías individuales. De la misma manera busca prevenir los desvíos y propiciar que los abusos sean castigados, dándoles la certeza a los gobernados de que cuentan con una instancia totalmente confiable a la que pueden acudir en defensa de sus derechos humanos.

"Acorde a su finalidad de velar por el respeto de los derechos humanos, tiene a su cargo diversas funciones tales como impulsar la observancia de los derechos humanos en el país, la elaboración de programas preventivos en materia de derechos humanos, recepción de quejas por presuntas violaciones a los mismos, la investigación de posibles violaciones a los derechos humanos, la formulación de recomendaciones, así como proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.

"Por lo anteriormente expuesto esta dictaminadora estima necesario que le sea reconocido a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la legitimación para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad cuando leyes o tratados contravengan las garantías individuales, dentro del ámbito de su competencia, pues en atención a su desempeño práctico, ha sabido ganarse el respeto y el reconocimiento de la mayoría de los sectores de la sociedad mexicana.



Reformador de la Constitución, en ningún momento fue otorgar una amplia legitimación a las Comisiones de Derechos Humanos para cuestionar de forma abstracta, cualquier norma general mediante el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, sino tan sólo de aquellas que resultaran violatorias de los derechos humanos previstos en la Constitución, así como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

Por estas razones, es que considero que la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Morelos carecía de legitimación para promover la demanda de la presente acción de inconstitucionalidad, en contra de la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos local para el ejercicio fiscal 2020, bajo el argumento de una afectación a su autonomía presupuestaria, siendo que únicamente eran admisibles las alegadas violaciones a derechos humanos que hacía valer en favor de los pensionados de esa entidad federativa.

III. Violación al procedimiento legislativo porque las normas generales impugnadas debieron aprobarse en una sesión extraordinaria convocada por la Diputación Permanente.

En el considerando sexto de la ejecutoria finalmente aprobada por el Tribunal Pleno en este asunto, se declaró fundado el segundo concepto de invalidez de la comisión accionante donde argumentó que la sesión de 27 de enero de 2020, en que se discutió y aprobó tanto la Ley de Ingresos como el presupuesto de egresos del Estado de Morelos impugnado, violentó los artículos 32, primer párrafo, 34 y 56, fracción V de la Constitución Local; 9 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos; 41, 75, 76 y 77 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, porque, a su parecer, dicha fecha se encontraba fuera del periodo ordinario de sesiones del órgano legis-

"Es menester precisar que al dotar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad se logra la tutela de las normas constitucionales como una forma más eficaz para dar vigencia y consolidar el Estado de derecho, por tanto se considera pertinente que la comisión tenga la posibilidad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las acciones de inconstitucionalidad que considere necesarias para que esta última determine si una ley es violatoria de las garantías individuales y, en consecuencia, el defensor del pueblo esté cumpliendo cabalmente y con todas herramientas posibles, la función que su misma denominación hace explícita, la de preservar las garantías individuales.

"De igual forma es importante dotar a los organismos de protección de derechos humanos de las entidades federativas de la facultad para ejercer dentro de su esfera de competencia, las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes emitidas por las Legislaturas Locales tratándose de los Estados y en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; ya que con ello se permitirá que otorgar mayor certeza jurídica a dichas instituciones."



lativo local, siendo necesaria una convocatoria expresa de la Diputación Permanente en la que llamara a un periodo extraordinario y se aprobaran dichos ordenamientos.

Atendiendo al marco que rige al proceso legislativo analizado y a las constancias de los autos del asunto que motiva este voto, observo lo siguiente:

- 1) El Congreso de Morelos tiene dos periodos ordinarios: del 1o. de septiembre al 15 de diciembre y del 1o. de febrero al 15 de julio;
- 2) Dicha autoridad legislativa a más tardar el 1o. de octubre recibe las iniciativas de presupuesto de egresos y de las Leyes de Ingresos (estatal y municipales) con la obligación de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre;
- 3) Conforme el Acta 065, la sesión ordinaria del Congreso Local inició el 15 de diciembre de 2019, día en el que se decretó un receso aprobado por 13 votos a favor y 3 en contra, **receso que tuvo por efecto prorrogar la sesión;**
- 4) Transcurridos 43 días, el 27 de enero de 2020 se reanudó la sesión y se aprobó el paquete económico, para decretar otro receso **y prorrogar la sesión** para continuarla al día siguiente;
- 5) El 28 de enero de 2020 concluyó la sesión, fecha en la cual se declaró clausurado el primer periodo ordinario de sesiones, del segundo año de ejercicio; y,
- 6) El 29 de enero de 2020 se publicaron la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos del Estado de Morelos, para ese año fiscal.

Atendiendo a ello y a las circunstancias particulares del caso, **yo no comparto la declaración de invalidez del proceso legislativo impugnado**, toda vez que, como lo precisé, los argumentos que formula la comisión accionante no se vinculan con una afectación directa a derechos humanos.

Si bien existen casos en los cuales las Comisiones de Derechos Humanos alegan una violación formal al proceso legislativo y este Tribunal Constitucional ha declarado fundados los argumentos, ello ha sido en los casos en que se alega la falta de consulta a pueblos indígenas o comunidades afroamericanas, o incluso, a personas con alguna discapacidad, acorde con lo establecido en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, casos en los cuales resulta evidente



que el argumento de inconstitucionalidad va dirigido a garantizar los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución General como en los tratados internacionales en la materia.

En efecto, desde lo resuelto en la **controversia constitucional 32/2012**,⁵ ha sido criterio del Tribunal Pleno que en los supuestos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan una determinada entidad federativa, las Legislaturas Locales se encuentran obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

En esa línea de pensamiento, este Alto Tribunal, en acciones de inconstitucionalidad, ha declarado la invalidez de disposiciones normativas porque no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas abiertamente pretendían garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa, a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.⁶

⁵ Fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un municipio indígena, y presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra.

⁶ Existen diversos ejemplos, basta mencionar lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**, falladas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del municipio indígena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Asimismo, la diversa **acción 81/2018**, fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa



Por su parte, en relación con el derecho a la consulta en materia de derechos de las personas con discapacidad, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**⁷ este Máximo Tribunal determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigibilidad se actualiza cuando las leyes incidan en los intereses y/o derechos de esos grupos.

En dicho asunto, se sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil, y más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y cola-

el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

⁷ Fallada en sesión de 18 de febrero de 2016, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Los Ministros Luna Ramos, Piña Hernández y presidente Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En dicho asunto se declaró la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI –únicamente en la porción normativa que señala: "al igual que de los certificados de habilitación de su condición"–, 16, fracción VI –sólo en la porción normativa que señala: "los certificados de habilitación" –, y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil quince, por ser contrarios a los derechos humano de igualdad, libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, pues la circunstancia de que se pretenda requerir a las personas con la condición de espectro autista, un documento que avale sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y productivo, se traduce en una medida que lejos de coadyuvar a su integración a la sociedad en general y al empleo en particular, constituye un obstáculo injustificado para poder acceder a una vida productiva en las mismas condiciones y oportunidades que el resto de la población.



boran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

Así, de manera similar al derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, este Tribunal Constitucional ha declarado la invalidez de normas generales impugnadas por Comisiones de Derechos Humanos, precisamente, por falta de consulta a las personas con discapacidad.⁸

El caso analizado en este asunto es distinto a los precedentes a que he hecho referencia, en la medida en que en esta acción las violaciones al proceso legislativo que hace valer la Comisión Local accionante tienen que ver con: **1)** los plazos para aprobar el presupuesto de egresos estatal; **2)** las reglas que rigen los periodos tanto ordinarios como extraordinarios de sesiones del Congreso Local; y **3)** la desatención de dicho órgano legislativo a su propuesta de presupuesto de recursos para el año 2020, **cuestiones por mucho alejadas a violaciones a derechos humanos dentro del proceso legislativo, sino que tienen que ver con un beneficio propio en su competencia, al final, su autonomía presupuestaria.**

Así, en la medida en que fueron impugnadas las reglas que rigen la operación y desarrollo de los trabajos legislativos para la aprobación del presupuesto propio de la comisión accionante, es que no comparto que pueda invalidarse el proceso legislativo, pues ello no se encuentra relacionado con la protección de los derechos humanos de las personas, sin que resulte válido argumentar que, derivado de la asignación de recursos, ello pueda implicar una afectación a la función protectora que le corresponde, pues ello atañe a una cuestión de hecho que ni siquiera es demostrable en la vía de la acción de inconstitucionalidad, debido a que, como lo precisé, constituye un control abstracto de la

⁸ En esos casos se encuentra la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**, fallada en sesión celebrada el 21 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los 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 quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. En este asunto, el Pleno señaló los elementos mínimos que debe cumplir la obligación de consulta a las personas con discapacidad acorde a lo establecido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.



regularidad constitucional de normas generales, siendo que, al final, el argumento hecho valer viene relacionado con la competencia del órgano promovente.

Por otra parte, para mí, **nada impide que una sesión ordinaria se extienda más allá de la fecha de su inicio, inclusive, cuando ya concluyó la fecha del periodo ordinario, ya que los legisladores están en plena libertad de convocar a un periodo extraordinario, o bien, decretar la continuidad de una sesión que comenzó durante el periodo ordinario.**

En la **tesis P. L/2008**,⁹ el Tribunal Pleno sustentó que, **al evaluar la legalidad del proceso legislativo se debe tener en cuenta que difícilmente éste es único e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los**

⁹ De texto: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL. Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717, registro digital: 169437).



trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia; la búsqueda o falta de consensos entre los partidos; y el tiempo para lograr acuerdos que permitan lograr votaciones calificadas; así como una serie de circunstancias que se presentan habitualmente, por lo que la evaluación del cumplimiento de las correspondientes reglas debe hacerse atendiendo las particularidades de cada caso concreto.

Atendiendo a ello, en el caso, es un hecho público y notorio del que dan cuenta diversas notas informativas de medios de comunicación, que el 15 de diciembre de 2019, fecha en la que concluía el periodo ordinario respectivo, existieron protestas en el Congreso de Morelos de la mayoría de los presidentes municipales de esa entidad federativa en relación con aspectos presupuestales, situación que dio pauta para que el presidente de la Mesa Directiva suspendiera la sesión y decretara un "**receso**", **el cual finalmente tuvo por efecto la prórroga de la sesión**, lo cual se encuentra autorizado en el artículo 36, fracción II, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos,¹⁰ que establece, dentro de las atribuciones del presidente de la mesa directiva: "**Citar a sesiones del pleno, decretar su apertura y clausura o en su caso prorrogarlas o suspenderlas de acuerdo al reglamento.**".

Lo anterior es así, máxime que, durante la sesión cuestionada, se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, aunado a que el procedimiento deliberativo culminó con la correcta aplicación de las reglas de votación señaladas en la ley; en otras palabras, **no hubo irregularidades que impactaran en la calidad democrática de la decisión final del órgano legislativo**, de manera que no existieron, a mi parecer, violaciones con un verdadero potencial invalidante conforme a la **jurisprudencia P./J. 94/2001**,¹¹ de rubro: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL

¹⁰ **Artículo 36.** Son atribuciones del presidente de la mesa directiva: ...

"II. Citar a sesiones del pleno, decretar su apertura y clausura o en su caso **prorrogarlas** o suspenderlas de acuerdo al reglamento."

¹¹ "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA. Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por



EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XIV, agosto de 2001, página 438 y registro digital: 188907).

Finalmente, hago notar que para el ejercicio fiscal 2019, el Congreso de Morelos le otorgó a la comisión promovente exactamente la misma cantidad que para el año 2020, por lo que tampoco de ello se desprende alguna afectación respecto de lo que se le asignó en el periodo inmediato anterior. En efecto, en el decreto de presupuesto de egresos del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2019, se advierte una asignación a la Comisión de Derechos Humanos por un monto de \$15'803,000.00 (quince millones ochocientos tres mil pesos 00/100 M.N.), cantidad que fue asignada para el ejercicio fiscal 2020, como se muestra a continuación:¹²

El monto asignado a los Organismos Públicos Autónomos es de \$1,531,683,000.00 (MIL QUINIENTOS TREINTA Y UN MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL PESOS 00/100 M.N.), de acuerdo con la siguiente distribución:

Organismos Públicos Autónomos				
Concepto	Total	Estatal	Ramo 33	Conventos Federales
Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC)	132,821	132,821		
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos	15,803	15,803		
Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM)	623,825	623,825		
Fiscalía General del Estado (FGE)	734,058	734,058		
Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos	16,503	16,503		
Colegio de Morelos	8,673	8,673		
Total	1,531,683	1,531,683	-	-

otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, página 438, registro digital: 188907).

¹² Acorde con la página 9 del Decreto Número 66, por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de



Así, se evidencia que, en el año 2019, el Congreso de Morelos otorgó a la comisión accionante exactamente la misma cantidad que para el ejercicio 2020, de manera que no existió disminución respecto de lo que se le asignó en el periodo inmediato anterior.

De esta forma, es evidente que los efectos del fallo al declarar la invalidez del presupuesto de egresos local para el ejercicio fiscal 2020 y la consecuente revisición de la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos del Estado de Morelos correspondientes al ejercicio fiscal 2019, en nada benefició a los intereses planteados por la comisión accionante en su demanda, pues recibirá el mismo monto presupuestado en los dos años.

Asimismo, si bien el Tribunal Pleno ha declarado la invalidez de "paquetes económicos" locales, esto es, de la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos de entidades federativas, como es el caso de la **acción de inconstitucionalidad 12/2018**,¹³ resuelta en sesión de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, quiero resaltar, primero, que en esa fecha yo no formaba parte de la integración del Tribunal Pleno y, segundo, dicha acción fue promovida por diez diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Zacatecas, los cuales representaban el treinta y tres por ciento de un total de treinta integrantes del órgano legislativo durante el periodo constitucional del año dos mil dieciséis al dos mil dieciocho acorde con

diciembre de 2019, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno de dicha entidad federativa el veinte de marzo de dos mil diecinueve. Consultable en el siguiente vínculo:

https://www.periodicooficial.morelos.gob.mx/periodicos/2019/5687_2A.pdf

¹³ Por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose de algunas consideraciones y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto 272, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el veinte de diciembre de dos mil diecisiete, mediante el cual se promulgó y publicó la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2018, del Decreto 274, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el veinte de diciembre de dos mil diecisiete, mediante el cual se promulgó y publicó el presupuesto de egresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2018, y del Decreto 273, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el veinte de diciembre de dos mil diecisiete, mediante el cual se promulgaron y publicaron las reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones del Código Fiscal del Estado de Zacatecas y sus Municipios, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, de la Ley de Coordinación y Colaboración Financiera para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, de la Ley de los Derechos y Defensa del Contribuyente del Estado de Zacatecas y sus Municipios, de la Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Zacatecas y de la Ley de Obligaciones, Empréstitos y Deuda Pública del Estado de Zacatecas y sus Municipios.



el artículo 51 de la Constitución de Zacatecas, tal y como quedó asentado en dicho fallo, siendo que ello cumple el requisito establecido en el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal,¹⁴ de manera que ese caso, como diversos precedentes similares, resulta totalmente distinto al que fuera analizado en esta acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, conforme a lo que he expresado en este voto particular.

Este voto se publicó el viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY DE SEGURIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO).

II. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. SUPUESTOS DE RESERVA EX ANTE Y ABSOLUTA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA, POR RAZONES DE SEGURIDAD PÚBLICA, RESPECTO DE LOS RESULTADOS DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN Y LOS EXPEDIENTES INTEGRADOS AL EFECTO, SALVO EN AQUELLOS CASOS EN QUE DEBAN PRESENTARSE EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS O JUDICIALES, EN LOS TÉRMINOS DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS APLICABLES (ARTÍCULO 109, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE SEGURIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO).

III. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. SUPUESTO DE RESERVA EX ANTE Y ABSOLUTA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA, POR

¹⁴ (Reformado, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

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

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 22 de agosto de 1996)

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. 29 de enero de 2016)

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano."



RAZONES DE SEGURIDAD PÚBLICA, RESPECTO DE LOS PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN POLICIAL SIN ESTAR SUJETA A UN CONTRASTE CON UN PARÁMETRO OBJETIVO A FIN DE DETERMINAR SI SE ENCUENTRA O NO JUSTIFICADA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 139, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE SEGURIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO).

IV. NACIONALIDAD MEXICANA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA ESTABLECERLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 208, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", Y 260, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY DE SEGURIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 139, PÁRRAFO TERCERO, 208, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", Y 260, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY DE SEGURIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 17 DE FEBRERO DE 2020. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO.

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

VISTOS; para resolver los autos de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación.** Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, el veintidós de octubre de dos mil dieciocho, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de



inconstitucionalidad en contra del Congreso del Estado de México y del gobernador de ese Estado, demandando la invalidez de los artículos 109, último párrafo, 139, tercer párrafo, 208, fracción I y 260, fracción I, los últimos dos exclusivamente en la porción normativa "*por nacimiento*", todos de la Ley de Seguridad del Estado de México, publicada en la Gaceta del Gobierno de la entidad, mediante Decreto Número 328, de veinte de septiembre de dos mil dieciocho.

2. **Autoridades emisora y promulgadora:** Congreso del Estado de México y gobernador del Estado de México.

3 Texto de las normas cuya invalidez se reclama:

"Artículo 109. ...

"Los resultados de los procesos de evaluación y los expedientes integrados al efecto, serán confidenciales, salvo en aquellos casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales y se mantendrán en reserva en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables."

"Artículo 139. ...

"La información contenida en los protocolos de actuación policial será considerada como información confidencial, por lo que queda prohibida su difusión o publicación por cualquier medio."

"**Artículo 208.** El titular de la unidad de asuntos internos será designado y removido libremente por la o el titular del Ejecutivo Estatal, a propuesta del secretario. Para ser titular de la unidad de asuntos internos, se requiere:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos."

"**Artículo 260.** Para ser rector de la universidad, se requiere: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos."

Señaló como preceptos violados, los siguientes:



- Artículos 1o., 5o., 6o., 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Artículos 19, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- Artículos 13 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Artículos 5 y 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- Artículos 2 y 3, inciso c), del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación.

4. SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** Se formularon como conceptos de invalidez los que, en lo conducente, se transcriben:

"Primero. Los artículos 109, último párrafo y 139, tercer párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México prevén una reserva genérica, previa e indeterminada respecto de los resultados de los procesos de evaluación y sus expedientes de los controles de confianza que se realizan a los integrantes de instituciones de seguridad pública, así como de la información contenida en los protocolos de actuación policial, que no obedece al interés público ni a la seguridad nacional, vulnerando el derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad consagrados en los artículos 6o. de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

"El derecho humano de acceso a la información reconocido en el artículo 6o. de la Norma Fundamental se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto constitucional, mismo que contempla la obligación del Estado de garantizar ese derecho a las personas para acceder, buscar, obtener y difundir libremente la información pública en cualquiera de sus manifestaciones, a saber: oral, escrita o por medios electrónicos e informáticos; constituyendo así una herramienta esencial para materializar el principio de transparencia en la gestión pública y mejorar la vida democrática de nuestro país.



"En ese sentido, considerando que uno de los principios que rigen el derecho de acceso a la información es el de máxima publicidad y que únicamente admite como excepciones las señaladas en el propio Texto Constitucional; es decir, sólo podrá considerarse como reservada temporalmente, conforme a lo establecido en la fracción I del apartado A del numeral en cita, por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.

"De este modo, podemos afirmar que la Constitución permite la restricción del derecho a la información pública, al estipular la posibilidad de reservar el acceso a la misma, no obstante, dicha restricción, conforme al mismo Texto Fundamental, sólo podrá realizarse bajo las premisas siguientes:

- "1. Debe realizarse por tiempo determinado.
- "2. Por razones de interés público o de seguridad nacional.
- "3. En los términos que fijen las leyes.

"Respecto a la premisa señalada con el número 3, es necesario aclarar que el término 'las leyes' a que hace referencia, conforme a la fracción VIII, del apartado A, artículo 6o. del mismo Texto Constitucional, es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En este sentido, la información que se considerará reservada o confidencial, sólo puede ser establecida por la ley que al efecto emitió el Congreso de la Unión, donde se establecieron las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio del derecho de acceso a la información.¹

"Tomando en consideración estos parámetros en materia de transparencia y acceso a la información, ahora se expondrán los motivos por los que se estima que los artículos 109, último párrafo y 139, tercer párrafo, de la Ley de Segu-

¹ "Artículo 6o. ... A. ...

"VIII. ... El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. ...

"La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial."



ridad del Estado de México, contemplan una reserva previa y genérica de la información que vulnera el derecho de acceso a la información y contradice el principio de máxima publicidad.

"Las normas impugnadas disponen, respectivamente, que los resultados de los procesos de evaluación y los expedientes integrados con motivo de las evaluaciones de control de confianza serán confidenciales, salvo en aquellos casos en donde deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales, así como que la información contenida en los protocolos de actuación policial se considera como información confidencial, por tanto, queda prohibida su difusión o publicación por cualquier medio.

"Es decir, los artículos impugnados califican de forma previa a cualquier solicitud como confidencial la siguiente información:

"a) Resultados de los procesos de evaluación de control de confianza.

"b) Protocolos de actuación policial.

"Lo anterior se verifica de la literalidad de los artículos impugnados, los cuales establecen que:

"Artículo 109. ...

"Los resultados de los procesos de evaluación y los expedientes integrados al efecto, serán confidenciales, salvo en aquellos casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales y se mantendrán en reserva en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables."

"Artículo 139. ...

"La información contenida en los protocolos de actuación policial será considerada como información confidencial, por lo que queda prohibida su difusión o publicación por cualquier medio."

"Así es que de un ejercicio de contraste entre la Constitución Federal con los artículos transcritos se advierte un distanciamiento de los principios y bases generales que garantizan el ejercicio del derecho de acceso a la información,



de modo que las normas impugnadas se traducen en una afectación a ese derecho humano y, por tanto, son inconstitucionales.

"Para corroborar lo anterior, en seguida se desarrollan de modo más específico los motivos de inconstitucionalidad de las normas impugnadas:

"La Norma Fundamental, en el ya citado artículo 6o., dispone que la reserva de información es de carácter excepcional y únicamente puede ser de carácter temporal. De este modo, es dable afirmar que las normas que clasifican la información como regla general, previo a cualquier solicitud de acceso a la información, es inequívocamente inconstitucional.

"Por su parte, el derecho de acceso a la información pública se encuentra plenamente reconocido en la Convención Americana de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, instrumentos que, de la misma manera, sólo admiten como restricción razones de interés público; por lo tanto, es necesario, que una temporalidad determinada sea su limitante.

"Sobre el tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que:

"Con todo, el derecho de acceder a la información pública en poder del Estado no es un derecho absoluto, pudiendo estar sujeto a restricciones. Sin embargo, éstas deben, en primer término, estar previamente fijadas por ley –en sentido formal y material– como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. En segundo lugar, las restricciones establecidas por ley deben responder a un objetivo permitido por el artículo 13.2 de la Convención Americana, es decir, deben ser necesarias para asegurar «el respeto a los derechos o a la reputación de los demás» o «la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas». Las limitaciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática y orientada a satisfacer un interés público imperativo. Ello implica que de todas las alternativas deben escogerse aquellas medidas que restrinjan o interfieran en la menor medida posible el efectivo ejercicio del derecho de buscar y recibir la información.¹²

² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 229.



"En el caso, de la literalidad de los artículos 109, último párrafo y 139, tercer párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México, se desprende que la calificación de confidencialidad en la información es previa a cualquier solicitud y no está sujeta a una temporalidad determinada, pues no especifica el periodo por el cual tendrá ese carácter, lo que permite a las autoridades negar el acceso a tales datos de manera permanente o por tiempo indefinido.

"El carácter temporal de una reserva atiende a un interés público, es decir, por un bien mayor que permite al Estado desarrollar ciertas actividades en favor de los gobernados, y donde el sigilo es necesario para el éxito de tal encomienda. Por tanto, esta posibilidad de restringir el acceso a la información no se actualiza en todos los casos, ni mucho menos adquiere un carácter permanente o indeterminado, *ad perpetuam*, sino que debe atender al caso en concreto y en función de un fin constitucionalmente válido, por un periodo de tiempo, consecuentemente cuando ese fin desaparece o se cumple la temporalidad indicada, la información adquiere el carácter de público.

"Sobre el particular, en lo relativo a la confidencialidad de información en los procesos de evaluación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública del Estado de México, si bien pudiera tener como objetivo, evitar que eventualmente se lucre con los procesos de evaluación, no sucede lo mismo con los resultados, porque éstos dan a conocer a la persona solicitante, si los servidores públicos están capacitados para desempeñar el cargo respectivo, debiendo salvaguardar, en su caso, los datos personales, pero no todo el universo de la información.

"Por su parte, la reserva de la información contenida en los protocolos de actuación policial recopila conductas, acciones y técnicas que se consideran adecuadas ante ciertas situaciones, por lo que negar su acceso de forma pública no responde a las exigencias del Texto Constitucional.

"Sobre este punto, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la información relacionada con la procuración e impartición de justicia es de interés público, particularmente en el caso de investigaciones periodísticas encaminadas al esclarecimiento de los hechos delictivos, por lo que en el marco de tales investigaciones la búsqueda de información relacionada con la 'ubicación', 'actividades', 'operativos' y 'labores en general' de las



instituciones de seguridad pública podría constituir un ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información.³

"Es de advertirse, por tanto, que las restricciones impugnadas hacen nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto se trata de medidas demasiado amplias y excesivas que interfieren con el ejercicio legítimo de tal libertad.

"Esto, dado que las descripciones normativas impugnadas podrían hacer nugatorios *ex ante* numerosos supuestos de ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información, incluso, tales como la formulación de solicitudes formales de información a las instituciones de seguridad interior sobre, por ejemplo, la realización de operativos.

"Asimismo, las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico, al imposibilitar la búsqueda de toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, en virtud de que uno de los sujetos destinatarios de la norma podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que las normas terminan teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

"En ese orden de ideas, se aduce la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, toda vez que no acatan el principio de máxima publicidad, por el contrario, lo invierten, al contemplar como regla general la reserva de toda la información.

"Ello es así, puesto que el legislador local pierde de vista que la posibilidad de reservar temporalmente información pública, si bien es cierto queda autorizada por el artículo 6o. de la Norma Fundamental, no puede darse en forma

³ Tesis aislada 1a. CLX/2013 (10a.) de la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 551, materia constitucional, «con número de registro digital: 2003632», de título y subtítulo siguientes: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. INTERÉS PÚBLICO DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA."



indiscriminada y genérica, sino que únicamente puede justificarse en cada caso concreto atendiendo al interés público y la seguridad nacional.

"En el dictamen de la Cámara de Diputados, de la reforma al artículo 6o. de la Constitución, se afirmó: 'que como todo derecho fundamental, su ejercicio no es absoluto y admite excepciones. En efecto, existen circunstancias en que la divulgación de la información puede afectar un interés público valioso para la comunidad. Por ello, obliga a una ponderación conforme a la cual si la divulgación de cierta información puede poner en riesgo de manera indubitable e inmediata un interés público jurídicamente protegido, la información puede reservarse de manera temporal.'. Por tanto, es posible aducir que la reserva debe tener una justificación casuística sustentada en el interés público.

"En cambio, los artículos 109, último párrafo y 139, tercer párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México, constituyen un universo de reserva total e indeterminado que engloba información que por regla general debe ser pública, asimismo, se hace una reserva previa de la misma que impide saber si es posible hacer un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada y, por tanto, resultan contrarias al principio de máxima publicidad y al derecho fundamental de acceso a la información.

"Esto es, el contenido de los artículos impugnados califica como confidencial la totalidad de la información relativa a los procesos de evaluación respecto de controles de confianza a los miembros de las instituciones de seguridad pública, así como los protocolos de actuación policial, lo que no permite la valoración casuística y determinada de circunstancias concretas de esa información a fin de motivar su carácter de reservado.

"En el marco interamericano se ha señalado el deber de adecuar el régimen jurídico de los Estados a las obligaciones internacionales,⁴ en el cual se ha distinguido que el Estado tiene la obligación de definir en forma precisa y clara a través de una ley en sentido formal y material, las causales para restringir el acceso a cierta información. El derecho de acceso está regido por los princi-

⁴ Véase "El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano: Segunda edición" (OEA documentos oficiales; OEA Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 9/12).



pios de buena fe y máxima transparencia, por lo cual, en principio, la información en poder del Estado debe ser pública salvo las excepciones establecidas por la ley general de la materia.

"En suma, como la Corte Interamericana ha precisado, 'en caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida.'⁵

"A mayor abundamiento, conviene transcribir las consideraciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, vertidas en su Informe sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública en las Américas: Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales, realizado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, en el que suscribió las siguientes consideraciones:

"475. En la mayoría de los países analizados las leyes de acceso a la información consagran el principio de máxima transparencia, la obligación de motivar las decisiones negativas, y establecen las causales que autorizan a un sujeto obligado a no entregar una información que ha sido solicitada. Normas como las leyes de Nicaragua y Guatemala establecen de manera expresa que cuando el sujeto obligado considere que es necesario clasificar como reservada o confidencial una información determinada debe realizar un examen de proporcionalidad sobre esa decisión antes de proferirla.

"476. Por lo general, las causales de reserva se limitan a la confidencialidad de los datos personales y a la reserva de la información que pueda afectar otros intereses como la seguridad nacional. En algunos casos ejemplares como Guatemala, México, Perú y Uruguay la legislación establece que no puede ser reservada la información sobre violaciones a los derechos humanos. Asimismo, en casos como el de México se exige que los sujetos obligados desarrollen índices públicos con la información que se considera reservada y en este país, en Nicaragua y en Guatemala se definen con mayor precisión que en otras legis-

⁵ Caso de Myrna Mack Chang. Sentencia del 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101. Párr. 180.



laciones causales de contenido amplio como la que se refiere a la defensa de la seguridad nacional.

"477. No obstante, en algunos casos las excepciones son muy amplias sin que exista una definición conceptual clara y precisa de los términos utilizados en ellas o criterios legales para limitarlas, en consecuencia, su verdadero alcance se establece en el proceso de implementación, lo cual será objeto de futuros informes. Asimismo, en muchos marcos jurídicos no se establece la obligación de separar la información reservada de la que es pública, con lo cual los sujetos obligados podrían entender equivocadamente que si un documento tiene un aparte reservado puede mantener la reserva de todo su contenido, en contradicción con lo dispuesto por el principio de máxima publicidad."

"Adicionalmente, las limitaciones respectivas deben cumplir los requisitos genéricos que la Corte Interamericana ha establecido para la validez de las restricciones a derechos fundamentales, consistentes básicamente en la reserva de ley, el fin legítimo y la necesidad de la medida. En suma, al interpretar el artículo 13, inciso 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Tribunal Interamericano ha establecido que para que una restricción sea compatible con la convención debe cumplir los siguientes requisitos:

"1. Estar establecida por ley. La palabra ley no puede entenderse en otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado, dictada por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

"2. Fin legítimo. El objetivo de la restricción debe ser de los permitidos por la convención, esto es, la protección de los derechos o reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público y la salud o moral públicas.

"3. Necesidad en una sociedad democrática. La restricción debe estar orientada a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. No es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de



ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión.

"Así, debe destacarse que todos los conceptos desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de restricciones a la libertad de pensamiento y expresión son igualmente aplicables al derecho de acceso a la información, en tanto éste forma parte de aquél.

"Por lo anterior, es necesario un examen de la constitucionalidad de la norma impugnada para determinar en el caso concreto las relaciones entre el fin perseguido por la norma y su colisión con el derecho de acceso a la información, que debe resolverse con ayuda del método específico denominado test de proporcionalidad.

"Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos procederá ahora a la aplicación de los referidos estándares respecto de los artículos impugnados, precisando que para ello se realizará un escrutinio estricto de la constitucionalidad de la norma impugnada, en tanto restringe el goce del núcleo esencial del derecho a la información.

"En este orden de ideas, debe corroborarse lo siguiente:

"(i) Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido;

"(ii) Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;

"(iii) Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y,

"(iv) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.⁶

⁶ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número de registro digital: 2013156, en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 915, materia constitucional, de título y subtítulo siguientes: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL."



"Lo anterior es así, dado que toda medida legislativa susceptible a restringir o afectar derechos humanos debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida; además, debe lograr en algún grado la consecución de dicho fin; y no debe afectar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión.

"Ahora bien, identificados los fines que ha perseguido el legislador local con las disposiciones impugnadas, se advierte que la finalidad de las normas puede resultar válida constitucionalmente, toda vez que, en el caso, pretende salvaguardar la seguridad pública y los datos personales. Es decir, puede decirse que la norma impugnada persigue un fin constitucionalmente válido.⁷

"Por lo que respecta a la idoneidad de la norma impugnada, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Es así que, plausiblemente, las normas alcanzan su fin constitucional al clasificar toda la información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a esa ley, salvaguardando así el bien jurídicamente tutelado, a saber, la seguridad pública y los datos personales.⁸

"Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de nece-

⁷ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXV/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número de registro digital: 2013143, en el *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, materia constitucional, de título y subtítulo siguientes: "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA."

⁸ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número de registro digital: 2013152, en el *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, materia constitucional, de título y subtítulo siguientes: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."



sidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.

"Dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien, las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional.

"En este punto, conviene traer a colación diversas medidas que el legislador tiene a la mano para salvaguardar efectivamente la seguridad pública frente al adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información. Al respecto, los sujetos obligados deben aplicar una prueba de daño, lo que implica que, en cada caso, debe justificarse que la divulgación de la información represente un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a un interés legítimo de seguridad nacional; que el riesgo del perjuicio que supondría que la divulgación supera el interés público general; y que la limitación se adecúa al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio. Lo anterior, ya que se trata de la valoración de la colisión del principio de máxima publicidad con el interés público y la seguridad nacional del Estado Mexicano.

"En congruencia con lo anterior, la medida establecida por el legislador consistente en una calificación absoluta, *a priori* y *ex ante*, resulta desproporcional, al no privilegiar otras medidas más adecuadas y menos lesivas tales como el análisis casuístico de la información, con base en el principio de máxima publicidad, para determinar si efectivamente su publicidad representa una afectación a la seguridad pública, por lo que la afectación que se provoca al derecho de acceso a la información resulta de un grado mayor que la realización del fin que se persigue.⁹

⁹ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXX/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número de registro digital: 2013154, en el *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, viernes



"De esta manera, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto.

"Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto, a saber, el principio de máxima publicidad y el principio de seguridad nacional. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la norma impugnada resulta inconstitucional, toda vez que el nivel de restricción del derecho de acceso a la información es absoluto.¹⁰

"Lo anterior, toda vez que no resulta justificable invertir la regla constitucional relativa a la publicidad de toda la información pública y su régimen excepcional casuístico. Dicha inversión, consistente en precisar que, por regla general, toda la información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a esa ley se considera reservada y, por tanto, dicha reserva daría pauta para permitir una vulneración a los bienes jurídicamente tutelados, como lo es el acceso a la información.

"Es así que, al efectuar un balance entre los valores en juego; es decir, al hacer una comparación del grado de afectación que puede provocar la medida a los derechos humanos de acceso a la información pública y al principio de máxima publicidad, se aprecia que no existe proporción entre el fin constitucional

25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, materia constitucional, de título y subtítulo siguientes: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."

¹⁰ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXXII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número de registro digital: 2013136, en el *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, materia constitucional, de título y subtítulo siguientes: "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."



que se persigue –garantizar la seguridad pública– y el resultado de la medida –restricción injustificada al derecho de acceso a la información pública–.

"Con base en estas consideraciones, es de afirmarse que las normas impugnadas no resultan medidas adecuadas a la exigencia constitucional de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por el contrario, resulta una medida restrictiva y regresiva, por parte del Estado Mexicano, toda vez que privilegia la opacidad de la información.

"En consecuencia, esta CNDH encuentra que las normas impugnadas imponen una restricción absoluta al derecho de acceso a la información, e invierte la regla general de publicidad prevista en el artículo 6o. constitucional, porque califica todo tipo de información con motivo de la aplicación de la ley de forma previa y, por tanto, dicha restricción no cumple con las exigencias constitucionales precisadas previamente.

"Lo anterior, ya que la medida impugnada no satisface el requisito de necesidad en una sociedad democrática. La restricción no está adecuadamente orientada a salvaguardar el principio de seguridad pública con apego al respecto irrestricto de los derechos humanos. Por el contrario, la medida desborda por completo al interés que la justifica y no es conducente a obtener el logro de ese legítimo objetivo, sino que interfiere innecesariamente en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión. Esto es así, porque la descripción normativa es tan amplia que termina por abarcar un sinnúmero de supuestos de información no relacionadas estrictamente por los ámbitos que la Norma Suprema permite reservar la información, a saber, interés público y seguridad nacional.

"De lo hasta ahora expuesto resulta evidente que nos encontramos ante una norma restrictiva en todo sentido, y contraria a la obligación de las autoridades de que prevalezca el principio de máxima publicidad de sus actuaciones, así como fuera del marco constitucional y convencional. Cuenta habida que soslaya los principios y bases generales contenidos en la ley emitida por el Congreso de la Unión.

"El derecho al acceso a la información reconocido en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendido como el derecho de toda persona a solicitar, investigar, buscar, recibir y difundir información, tiene



como regla general el acceso a la información y como excepción la clasificación de reserva. Dicha clasificación, debe realizarse a través del análisis casuístico que realice el sujeto obligado.

"Dicho de otro modo, el ejercicio del derecho al acceso a la información trae aparejado como deber de los sujetos obligados, la ponderación entre la información que, de ser divulgada, podría generar un daño desproporcionado a valores jurídicamente protegidos, frente a aquella información que debe ser accesible per se. Para ello, es necesario realizar una 'prueba de daño' a efecto de evaluar y determinar qué información es específica y precisa y puede ser clasificada como reservada o si debe ser pública.

"De tal suerte que los preceptos impugnados vulneran este derecho de acceso a la información, al prever que toda la información derivada de los procesos de evaluación en los controles de confianza que se realicen a los miembros de instituciones de seguridad pública, así como de los protocolos de actuación policial, debe considerarse reservada sin contener criterios que permitan determinar casuísticamente cuál es la información que debe adquirir tal carácter.

"Por tanto, como ya se mencionó, la limitación de acceso a la información pública debe vincularse objetivamente con la realización de una prueba de daño, la cual consiste medularmente en la facultad de la autoridad que posee la información solicitada para ponderar y valorar, mediante la debida fundamentación y motivación, el proporcionarla o no, en tanto que su divulgación ponga en riesgo o pueda causar un perjuicio real al objetivo o principio que trata de salvaguardar, y de manera estricta debe demostrarse que el perjuicio u objetivo reservado, resulta mayormente afectado que los beneficios que podrían lograrse con la difusión de la información.

"En ese sentido, la Corte Interamericana en el Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil, refirió que 'toda denegatoria de información debe ser motivada y fundamentada, correspondiendo al Estado la carga de la prueba referente a la imposibilidad de revelar la información'.¹¹

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010, párr. 230.



"Asimismo, es imperante destacar la Declaración Conjunta de 2004, en donde los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE efectuaron una formulación sintética de los requisitos que deben cumplir las limitaciones al derecho de acceso a la información, y profundizaron en algunos temas atinentes a la información 'reservada' o 'secreta' y las leyes que establecen tal carácter, así como los funcionarios obligados legalmente a guardar su carácter confidencial.

"Ahí se estableció, en términos generales, que 'el derecho de acceso a la información deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones cuidadosamente adaptado para proteger los intereses públicos y privados preponderantes, incluida la privacidad', que 'las excepciones se aplicarán solamente cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información', y que 'la autoridad pública que procure denegar el acceso debe demostrar que la información está amparada por el sistema de excepciones'.

"En la misma declaración conjunta de 2004 se señaló que 'se deberán tomar medidas inmediatas a fin de examinar y, en la medida necesaria, derogar o modificar la legislación que restrinja el acceso a la información a fin de que concuerde con las normas internacionales en esta área, incluyendo lo reflejado en esta declaración conjunta'.

"En el marco interamericano se ha precisado que el deber de adecuar el régimen jurídico de los Estados a las obligaciones internacionales.¹² En el cual se ha distinguido que el Estado tiene la obligación de definir en forma precisa y clara a través de una ley en sentido formal y material, las causales para restringir el acceso a cierta información. El derecho de acceso está regido por los principios de buena fe y máxima transparencia, por lo cual, en principio, la información en poder de los entes estatales debe ser pública salvo las excepciones limitadas establecidas por la ley.

"En todo caso, excepciones como 'seguridad del Estado', 'defensa nacional' u 'orden público' deben ser definidas e interpretadas de conformidad con

¹² Véase: "El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano: Segunda Edición" (OEA documentos oficiales; OEA Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 9/12).



el marco jurídico interamericano y, en particular, con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En ningún caso puede mantenerse secreta y reservada a los órganos de administración de justicia o de esclarecimiento histórico, la información sobre graves violaciones de derechos humanos imputadas a las agencias del Estado.

"Sólo por añadidura conviene mencionar que, en años recientes, tanto la Corte Interamericana como la Comisión de Derechos Humanos, han expandido su jurisprudencia sobre el tema de información reservada o secreta en el contexto de violaciones graves a derechos humanos, en Casos como *Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil* de 24 de noviembre de 2010, Caso 12.590, *José Miguel Gudiel Álvarez y otros ('Diario Militar')*, Guatemala, 18 de febrero de 2011; y el Informe No. 117/10 (Fondo), Caso 12.343, *Edgar Fernando García y otros*, Guatemala, 9 de febrero de 2011.

"De lo anterior se concluye que, como ya se ha desarrollado en el presente concepto de invalidez el Texto Fundamental, el derecho de acceso a la información admite restricciones siempre que éstas queden sujetas a una temporalidad, así como a considerar las circunstancias en las que la difusión de aquélla pueda afectar el interés público a la seguridad nacional, y a que esto ocurra dentro del marco sistemático de la ley. Distinguiéndose así que el acceso a la información es la regla general, y la reserva de información es la excepción al principio de máxima publicidad.

"En cambio, en el caso de los artículos 109, último párrafo y 139, tercer párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México, se han invertido los supuestos constitucionales, de modo que se establece como reservada la totalidad de la información relacionada con los resultados de los procesos de evaluación de confianza de los servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública, así como los protocolos de actuación policial, señalando circunstancias concretas, que en el caso no se cumplen dado que la norma:

"a) Establece una reserva de información permanente o indeterminada.

"b) La clasificación de confidencialidad de la información pública, no permite realizar un análisis casuístico y diferenciado sobre la norma que efectivamente



sea susceptible de ser clasificada como confidencial en función del interés público, ni a la seguridad nacional.

"c) La reserva de información no se apega a lo dispuesto por las bases y principios generales previstos en la ley general que emitió el Congreso de la Unión.

"Por esas razones debe declararse la invalidez de los artículos señalados en el presente concepto de invalidez, pues en los términos que ha sido precisado, se vulnera el derecho fundamental de acceso a la información, así como las bases y principios constitucionales y convencionales que rigen la materia.

"Segundo. Los artículos 208 y 260, ambos en su fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México, al establecer como requisito 'ser mexicano por nacimiento' para ser titular de la Unidad de Asuntos Internos y rector de la Universidad Mexiquense de Seguridad, respectivamente, excluye injustificadamente a aquellas personas cuya nacionalidad no es adquirida por nacimiento de la posibilidad de acceder a dichos cargos, lo cual vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, de acceso a un cargo público, así como el derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode a la persona, siendo lícitos.

"En este segundo concepto de invalidez, se aborda la incompatibilidad de los artículos 208, fracción I y 260, fracción I, ambos en la porción normativa 'por nacimiento', de la Ley de Seguridad del Estado de México, con el marco constitucional y convencional de los derechos humanos en nuestro país.

"Para tal efecto, se abordará, en un primer momento, la importancia del derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación en el contexto de acceder a un cargo público y, posteriormente, el acceso a un cargo público como derecho al trabajo, por lo que en un ejercicio de contraste, las porciones normativas impugnadas contravienen tales derechos.

"Como ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente, en el sistema jurídico mexicano, el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones



que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, si bien el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.¹³

"En su desarrollo jurisprudencial, ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que el orden jurídico mexicano no sólo garantiza a las personas que serán iguales ante la ley, sino también en la ley, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando esa Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.¹⁴

"Por ello, resulta necesario determinar en cada caso respecto de qué se está predicando la igualdad o la desigualdad. Este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de leyes, pues la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez constitucional a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.¹⁵

"En ese entendido, en el caso concreto, los artículos 208, fracción I y 260, fracción I, ambos exclusivamente en la porción normativa 'por nacimiento', de la Ley de Seguridad del Estado de México establece los requisitos para ser titular de la Unidad de Asuntos Internos y rector de la Universidad Mexiquense de Seguridad, respectivamente. Específicamente, la fracción I de ambos numerales

¹³ Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, noviembre de 2005, página 40, «con número de registro digital: 176705», de rubro: "IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO."

¹⁴ Jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, «con número de registro digital: 174247», de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."



disponen que para ocupar dichos cargos se requiere: 'Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos'.

"Sentados en esas bases, el requisito que se somete a escrutinio es el relativo a 'ser ciudadano mexicano por nacimiento', pues esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que dicho requisito para acceder a los cargos de titular de la Unidad de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública, así como rector de la Universidad Mexiquense de Seguridad, constituye una exigencia excesiva e injustificada, que coloca a los mexicanos por naturalización en una situación de exclusión respecto de los mexicanos por nacimiento y concretamente se traduce en discriminación por origen nacional, prohibida por el artículo 1o. constitucional.

"Es decir, las porciones normativas impugnadas realizan una discriminación por origen nacional –situación que se ubica dentro de las categorías sospechosas prohibidas en el artículo 1o. de la Constitución Federal–, ya que la forma de adquirir la nacionalidad (por nacimiento o por naturalización) no es un reflejo de los conocimientos, habilidades y aptitudes para el desempeño laboral.

"A continuación, se procede a demostrar que el requisito en comento resulta una exigencia incompatible con el andamiaje de protección que otorga la Constitución y los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

"a) Origen nacional como una categoría sospechosa protegida por el artículo 1o. constitucional.

"Sobre este punto, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que las categorías sospechosas, recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos como rubros prohibidos de discriminación, están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política.¹⁶

¹⁶ Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de diecinueve de noviembre de dos mil catorce, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



"Por ello, no son criterios a partir de los cuales sea posible repartir racional y equitativamente los bienes, derechos o cargas sociales, salvo que tal reparto tenga como propósito resolver o remontar las causas y consecuencias de dicha desvaloración, desventaja o marginación.¹⁷

"Además, tal como lo ha sostenido la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar que –de manera no limitativa– existen ciertas características o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.¹⁸

"En el mismo sentido, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.¹⁹

"Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos que se encuentren en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

"Asimismo, como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de veintitrés de febrero de dos mil quince, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos.



"a. Igualdad ante la ley: Obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

"b. Igualdad en la ley: Opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica, a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.²⁰

"Asimismo, ese Alto Tribunal ha hecho patente que la igualdad, es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.²¹

"De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

²⁰ Jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121, «con número de registro digital: 2015679», de título y subtítulo: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."

²¹ Jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 156, «con número de registro digital: 2015680», de título y subtítulo: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011."



"Concatenado con lo anterior, debe tenerse presente que el artículo 26²² de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura.

"Bajo estos parámetros, el derecho al trabajo, como derecho fundamental –de índole social– se encuentra reconocido en el artículo 123 de la Norma Suprema, y en aras de proteger su ejercicio en un plano de igualdad, el Estado tiene la obligación de remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otro carácter que impidan a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

"En el ámbito internacional, los artículos 6²³ y 7²⁴ del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos

²² **"Artículo 26. Desarrollo progresivo**

"Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados."

²³ **"Artículo 6o.**

"Derecho al trabajo

"1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

"2. Los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados Partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo."

²⁴ **"Artículo 7**

"Condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo

"Los Estados partes en el presente protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:



Económicos, Sociales y Culturales 'Protocolo de San Salvador', establecen que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual implica el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias.

"Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que todo proceso de nombramiento de un servidor público debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.²⁵

"Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables. La igualdad de oportunidades se garantiza a través de una libre concurrencia; de

"a. Una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción;

"b. El derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva;

"c. El derecho del trabajador a la promoción o ascenso dentro de su trabajo para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio;

"d. La estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otras prestaciones previstas por la legislación nacional;

"e. La seguridad e higiene en el trabajo;

"f. La prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral. Cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida;

"g. La limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diaria como semanal. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos;

"h. El descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales."

²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, Sentencia de 30 de junio de 2009 (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*), párr. 72.



tal forma que todos los ciudadanos que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.²⁶

"En síntesis, el derecho fundamental al trabajo, específicamente, en el caso concreto, a acceder a un cargo público, debe ser garantizado en un marco de igualdad eliminando todos aquellos obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas acceder al servicio público con base en requisitos injustificados como ocurre con las disposiciones impugnadas.

"Ahora bien, el Pleno de ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, estableció diversas directrices de escrutinio con el fin de verificar si las medias legislativas tienen un contenido no discriminatorio, bajo los siguientes parámetros:

"1. Deben cumplir con una finalidad constitucional imperiosa.

"2. Deben estar estrechamente vinculadas con la finalidad constitucionalmente imperiosa.

"3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible.²⁷

"Sobre el primer punto, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

²⁶ *Ibidem*, párr. 73.

²⁷ Tesis P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 8, «con número de registro digital: 2012589», de título y subtítulo: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO."



"En el caso concreto, las normas impugnadas no cumplen con este requisito de escrutinio estricto sobre las normas que contienen categorías sospechosas, en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir ser mexicano por nacimiento para ocupar los cargos públicos de titular de la Unidad de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública y rector de la Universidad Mexiquense de Seguridad, dado que las funciones específicas a realizar –las cuales se precisarán más adelante– no justifican una restricción de este tipo, por lo tanto, la norma resulta discriminatoria respecto de los ciudadanos mexicanos por naturalización.

"Por lo que hace al segundo punto, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

"Al respecto, con relación a la conclusión del punto precedente, toda vez que las normas impugnadas no persiguen un fin constitucionalmente imperioso, tampoco puede afirmarse que se encuentren conectadas con la consecución de objetivo constitucional alguno.

"Finalmente, en lo tocante al punto número 3, se establece que la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.²⁸

"Atendiendo a los elementos descritos, las normas impugnadas no justifican una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, ya que no resisten un juicio de proporcionalidad o razonabilidad, puesto que la restricción a la participación de los naturalizados mexicanos en la selección de dicho personal, no obedece a ninguna razón objetiva, excepción o supuesto constitucionalmente válido para justificar el requisito de ser mexicano –por nacimiento–, pues de las

²⁸ Tesis P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 8, de título y subtítulo: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO."



funciones a realizar por los titulares de la Unidad de Asuntos Internos y rector de la Universidad Mexiquense de Seguridad se desprende que no atienden a cuestiones referentes a la seguridad nacional, Fuerzas Armadas o a la titularidad de alguna Secretaría de Estado.

"En este orden de ideas, es importante referir que ese Alto Tribunal ha sostenido que el Juez constitucional está obligado a realizar un control estricto cuando se encuentra frente a aquellas distinciones que recaigan en cualquiera de las denominadas categorías sospechosas, en tanto que se presumen discriminatorias.

"Asimismo, conviene tener presente que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 34 constitucional, son ciudadanos mexicanos quienes, teniendo la calidad de mexicanos, sin importar la forma en que la adquirieron, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. Por ende, los mexicanos naturalizados que cumplan dichas características, son ciudadanos mexicanos con todos los derechos y obligaciones que ello implica, pues así lo establece la Constitución Federal.

"En congruencia, el artículo 30 constitucional establece las formas en las cuales se adquiere la nacionalidad mexicana: por nacimiento y naturalización.

"Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

"A) Son mexicanos por nacimiento:

"I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

"II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

"III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y



"IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

"B) Son mexicanos por naturalización:

"I. Los extranjeros que obtengan de la secretaría de relaciones carta de naturalización.

"II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.'

"Por ello, se afirma que la porción normativa 'por nacimiento' contenida en las disposiciones normativas combatidas en el presente escrito de demanda, generan supuestos de discriminación por motivos de origen nacional, en tanto que se trata de una distinción que tiene como efecto el obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones, que en este caso es para poder ser seleccionado para un cargo público. Consecuentemente, es importante reiterar que las normas impugnadas son discriminatorias por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta en las instituciones.

"Al respecto, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que las categorías sospechosas (recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos como rubros prohibidos de discriminación) están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política. Por ello, no son criterios con base en los cuales sea posible repartir racional y equitativamente los bienes, derechos o cargas sociales, a menos que tal reparto tenga como propósito resolver o remontar las causas y consecuencias de dicha desvaloración, desventaja o marginación.²⁹

"De lo anterior, podemos afirmar que en el orden jurídico mexicano no puede existir discriminación alguna por razones étnicas, de nacionalidad, género, edad,

²⁹ Amparo directo en revisión 6606/2015. Ocho de junio de dos mil dieciséis. Unanimidad.



raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana, pues este principio se erige como pilar esencial y fundamental de un Estado de derecho como el nuestro, cuyo valor se encuentra reconocido en la Constitución Federal y en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, como salvaguarda a la dignidad personal que debe ser respetada en todo momento como un derecho fundamental.

"Por tanto, este principio de no discriminación impera como mandato constitucional para todas las autoridades, mismo que deben proteger y respetar en cualquier acto que realicen, pues la dignidad humana no se puede subordinar a ningún arbitrio. En consecuencia, todo orden de gobierno queda obligado a respetar el derecho humano a la igualdad en cualquier circunstancia, especialmente cuando emite normas que pueden hacer referencia a un sector de la población que social e históricamente ha sido discriminado, como son las personas con un origen étnico o nacional distinto.

"Sobre estos aspectos destaca la Recomendación General No. XXX sobre la discriminación contra los no ciudadanos del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en la cual se afirmó lo siguiente:

"I. Responsabilidades de los Estados Partes en la convención

"1. En el párrafo 1 del artículo 1 de la convención se define la discriminación racial. En el párrafo 2 del artículo 1 se prevé la posibilidad de distinguir entre ciudadanos y no ciudadanos. El párrafo 3 del artículo 1 declara que las disposiciones legales de los Estados Partes sobre nacionalidad, ciudadanía o naturalización no podrán establecer discriminación contra ninguna nacionalidad en particular; ...

"3. En virtud del artículo 5 de la convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en el goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Aunque algunos de esos derechos, como el derecho de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, pueden limitarse a los ciudadanos, los derechos humanos deben, en principio, ser disfrutados por todos. Los Estados Partes se obligan a garantizar la



igualdad entre los ciudadanos y no ciudadanos en el disfrute de esos derechos en la medida reconocida en el derecho internacional;

"4. Con arreglo a la convención, la diferencia de trato basada en la ciudadanía o en la condición de inmigrante constituirá discriminación si los criterios para establecer esa diferencia, juzgados a la luz de los objetivos y propósitos de la convención, no se aplican para alcanzar un objetivo legítimo y no son proporcionales al logro de ese objetivo. La diferenciación, en el ámbito del párrafo 4 del artículo 1 de la convención, con medidas especiales no se considera discriminatoria; ...'

"Recomienda, basándose en estos principios generales, que los Estados Partes en la convención, con arreglo a sus circunstancias específicas, adopten las medidas siguientes:

"1. Medidas de carácter general

"...

"6. Examinar y revisar la legislación, según proceda, a fin de garantizar que esa legislación cumpla plenamente la convención, en particular, en relación con el disfrute efectivo de los derechos mencionados en el artículo 5, sin discriminación alguna;

"7. Garantizar que las garantías legislativas contra la discriminación racial se aplican a los no ciudadanos, independientemente de su condición de inmigrantes, y que la aplicación de la legislación no tiene ningún efecto discriminatorio sobre los no ciudadanos;

"8. Prestar mayor atención a la cuestión de la discriminación múltiple con que se enfrentan los no ciudadanos, en particular respecto de los hijos y cónyuges de los trabajadores no ciudadanos, abstenerse de aplicar normas distintas de trato a las mujeres no ciudadanas que son cónyuges de ciudadanos y a los varones no ciudadanos que son cónyuges de ciudadanas, informar, en su caso, sobre esas prácticas y tomar todas las medidas que sean necesarias para suprimirlas;



"9. Velar por que las políticas no tengan el efecto de discriminar contra las personas por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico;

"10. Velar por que las medidas que se tomen en la lucha contra el terrorismo no discriminen, por sus fines o efectos, por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico, y que los no ciudadanos no se vean sometidos a las caracterizaciones o estereotipos raciales o étnicos; ...'

"b) Reserva exclusiva de cargos públicos

"Ahora bien, debe señalarse que la Norma Fundamental prevé casos específicos en los que podrá exigirse la calidad de mexicano por nacimiento cuando se trate de cargos y funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros; sin embargo, en el caso concreto, dichas circunstancias no se satisfacen.

"Adicionalmente, la Constitución Federal en su artículo 32 señala que exclusivamente el legislador federal puede determinar los cargos y funciones en los que se podrá requerir ser mexicano por nacimiento; sin embargo, las Legislaturas Locales no se encuentran constitucionalmente habilitadas para establecer dicha exigencia.

"Ello, atendiendo a que, como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el Órgano Reformador para exigir un requisito de nacionalidad deriva de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional; esto es, como se mencionó en párrafos precedentes, cuando se trate de cargos y funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.³⁰

³⁰ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 48/2009. Ministro ponente: Sergio A. Valls Hernández.



"Sobre esta base, es notorio que las obligaciones de los servidores públicos en comento no trastocan la reserva prevista en el artículo 32 de la Constitución Federal, a decir que la propia Norma Fundamental establece diversos cargos públicos que expresamente se reservan a mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad.

"Al respecto, ese Tribunal en Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009, estimó que la facultad de configuración legislativa que corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión y no a las Legislaturas Locales, contenida en el artículo 32 de la Constitución Federal, no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate, esto es, la exigencia de la reserva en comento para ocupar ciertos cargos que se establezca en ley del Congreso de la Unión debe perseguir o sostenerse en los fines u objetivos que sostienen el propio precepto constitucional y los diversos cargos y funciones que la Norma Fundamental establece expresamente deben reservarse a quienes tengan esa calidad. Lo que encuentra correspondencia con diversos precedentes, en cuanto que el legislador podrá establecer clasificaciones o distinciones entre grupos o individuos, a fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente válido.

"Adicionalmente, si bien es cierto que podría aducirse que el legislador del Estado de México cuenta con libertad configurativa para determinar los requisitos necesarios para asumir los mencionados cargos públicos; cabe destacar que ese Tribunal Pleno, al resolver el medio de control constitucional mencionado, estimó que tal potestad no es absoluta, sino que la exigencia debe ser razonable en función de que sólo los mexicanos por nacimiento que no hayan adquirido otra nacionalidad ocupen un determinado cargo debe sostenerse en los fines u objetivos fijados en el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es decir, en la salvaguarda de la soberanía y seguridad nacional, sin que se pierda de vista que dicho precepto constitucional se refiere expresamente al Congreso de la Unión y no a las Legislaturas de las entidades federativas.

"De la resolución de la acción de inconstitucionalidad indicada en el párrafo que antecede, derivó la tesis aislada de clave P. I/2013 (9a.), de la Décima



Época, en materia constitucional, aprobada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo I, marzo de 2013, página 373, de rubro y texto siguientes:

"FACULTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO ES IRRESTRICTA, SINO QUE DEBE SATISFACER UNA RAZONABILIDAD EN FUNCIÓN DE LOS CARGOS QUE REGULE. La facultad de configuración legislativa conferida por el indicado precepto al Congreso de la Unión para establecer en las leyes los cargos para los cuales se requiera la nacionalidad mexicana por nacimiento y que no se adquiera o cuente con otra no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de dichos cargos, esto es, debe sostenerse en los fines u objetivos perseguidos en el propio artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior encuentra correspondencia con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a que el legislador podrá establecer clasificaciones o distinciones entre grupos o individuos a fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente válido, como el relativo a que se aseguren la soberanía y la seguridad del país, bajo la salvaguarda de conceptos como la lealtad e identidad nacionales, sin que ello implique una transgresión a los principios de igualdad y no discriminación, pues por el contrario, de no satisfacerse dicha finalidad, la medida constituiría una exigencia arbitraria que colocaría a los mexicanos por naturalización en una situación de discriminación respecto de los mexicanos por nacimiento, actualizando una discriminación por origen nacional prohibida en el artículo 1o. constitucional.'

"Ahora bien, bajo la misma línea de razonamiento, a efecto de demostrar que las funciones del titular de la Unidad de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública y del rector de la Universidad Mexiquense de Seguridad no se relacionan con la lealtad, identidad o soberanía nacionales, sino únicamente en las gestiones jurídicas, administrativas, técnicas de razonamiento lógico-jurídico y profesional, conviene realizar un análisis de sus atribuciones, las cuales se enuncian a continuación:



"Precepto	Atribuciones
<p data-bbox="145 244 479 299">Titular de la unidad de asuntos internos</p> <p data-bbox="145 327 479 381">Artículo 205 de la Ley de Seguridad del Estado de México</p>	<p data-bbox="510 244 1051 299">I. Acordar con el secretario el despacho de los asuntos de su competencia.</p> <p data-bbox="510 327 1051 409">II. Planear, programar, organizar y dirigir los proyectos y programas de la unidad de asuntos internos.</p> <p data-bbox="510 437 1051 1098">III. Administrar y representar legalmente a la unidad de asuntos internos ante las dependencias y entidades de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los diversos ámbitos de gobierno, los Ayuntamientos, personas e instituciones de derecho público o privado, con todas las facultades que correspondan a los apoderados generales, de manera enunciativa y no limitativa, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio, incluso los que requieran cláusula especial, en los términos que dispone el Código Civil del Estado de México y de sus correlativos de las demás entidades federativas; interponer querelas y denuncias; otorgar perdón; promover o desistirse del juicio de amparo; absolver posiciones; comprometer en árbitros; otorgar, sustituir o revocar poderes generales o especiales; suscribir y endosar títulos de crédito, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; y celebrar operaciones mercantiles. Para actos de transmisión o enajenación de dominio de bienes muebles e inmuebles, tangibles o intangibles, deberá contar con la autorización previa del Consejo Directivo.</p> <p data-bbox="510 1126 1051 1235">IV. Delegar la representación jurídica de la unidad de asuntos internos en los juicios, procedimientos y demás actos en los que éste sea parte, informando de ello al secretario.</p> <p data-bbox="510 1291 1051 1450">V. Verificar que los servidores públicos encargados de ejecutar operaciones encubiertas y de usuarios simulados se conduzcan con estricto apego a la normatividad aplicable en la materia, salvaguardando en todo momento la secrecía de la información.</p>



VI. Ordenar, programar y practicar visitas de inspección y supervisión a las unidades administrativas de la secretaría, a fin de verificar el cumplimiento de la normatividad, obligaciones de los servidores públicos, el apego a los principios éticos de la misma, y así como el estricto cumplimiento de los protocolos de actuación y demás disposiciones normativas, que puedan implicar inobservancia de sus deberes.

VII. Actualizar e instrumentar los procedimientos de inspección e investigación.

VIII. Efectuar los programas de trabajo, calendarización, programación, planificación de operativos, acciones y técnicas de verificación, para el cumplimiento de sus fines, así como para detectar anomalías de los servidores públicos.

IX. Ordenar las técnicas de verificación, quienes les harán de su conocimiento el resultado de las mismas a través del acta administrativa o del informe correspondiente.

X. Verificar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos que puedan implicar inobservancia de sus deberes.

XI. Expedir los reglamentos, lineamientos, manuales, normas, ordenamientos, políticas, criterios, estrategias, programas, disposiciones y procedimientos, incluyendo lo relativo a las técnicas de verificación para el cumplimiento del objeto, en los que se deberán incluir la perspectiva de género, previa validación de la unidad de asuntos jurídicos de la secretaría.

XII. Suscribir los convenios e instrumentos jurídicos necesarios que se requieran para el ejercicio de sus funciones; previa validación de la unidad de asuntos jurídicos de la secretaría.

XIII. Establecer mecanismos de coordinación con las dependencias y organismos, para el cumplimiento del objeto de la unidad de asuntos internos.



XIV. Proporcionar a las autoridades competentes los informes que le sean requeridos.

XV. Aprobar y someter a consideración del secretario los nombramientos de los titulares de las unidades administrativas a su cargo, de conformidad con las políticas, lineamientos y demás disposiciones que al efecto se establezcan.

XVI. Comisionar a sus subordinados para llevar a cabo las técnicas de verificación, quienes le harán de su conocimiento el resultado de las mismas a través del acta administrativa o del informe correspondiente.

XVII. Integrar, operar y mantener actualizada la base de datos de sanciones administrativas en que incurran los servidores públicos, la que se pondrá a disposición del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

XVIII. Efectuar e instruir la práctica de investigaciones por supuestas anomalías de la conducta de los servidores públicos.

XIX. Tener conocimiento y participación respecto de las diligencias que se realicen con motivo de sus funciones.

XX. Desarrollar la sistematización de registros y controles que permitan preservar la confidencialidad, la protección de datos personales y el resguardo de expedientes y demás información de los servidores públicos sujetos a procedimientos.

XXI. Recibir, conocer de quejas y denuncias, incluso anónimas, por cualquier medio, con motivo de faltas administrativas, infracciones disciplinarias, o incumplimiento de alguno de sus deberes o alguna norma jurídica establecida, cometidos por los servidores públicos, preservando, en su caso, la reserva de las actuaciones, en el supuesto de que se identifique el denunciante, deberá de oficio poner a su disposición el resultado de la investigación, en relación a las quejas y denuncias relacionadas



con la inobservancia de las disposiciones en materia de género, el inicio y la tramitación del procedimiento deberán realizarse de manera oficiosa.

XXII. Vigilar el buen funcionamiento, organizar al personal a su cargo para la realización de programas y acciones tendientes a la investigación y esclarecimiento de hechos derivados de una queja o denuncia.

XXIII. Dar el visto bueno al proyecto de resolución del procedimiento instaurado en contra de los servidores públicos y verificar su cumplimiento.

XXIV. Dictar las medidas precautorias necesarias e informar, por escrito, al superior inmediato del servidor público para su cumplimiento.

XXV. Informar por escrito al superior inmediato del servidor público sobre las medidas precautorias necesarias para su cumplimiento.

XXVI. Conocer sobre la sustanciación del procedimiento administrativo respectivo;

XXVII. Sistematizar la información recabada de las investigaciones para sus determinaciones.

XXVIII. Citar a las personas que puedan aportar algún dato necesario para una investigación o a los servidores públicos sometidos a la misma.

XXIX. Llevar acabo las acciones que estime pertinentes para el éxito de la investigación.

XXX. Solicitar a las unidades administrativas de la secretaría o bien a las autoridades competentes la información necesaria para el ejercicio de sus funciones.

XXXI. Recibir y desahogar las peticiones inherentes al ejercicio de sus atribuciones, así como a las sugerencias sobre el trámite y el mejoramiento de los servicios a su cargo.

XXXII. Informar al secretario cuando de las investigaciones practicadas se derive sobre la probable



	<p>comisión de algún delito por parte de los servidores públicos, formulando la denuncia respectiva.</p> <p>XXXIII. Emitir recomendaciones y observaciones, con motivo de las conductas irregulares que se detecten y derivado de los procedimientos realizados.</p> <p>XXXIV. Dirigir e impulsar las acciones de capacitación, actualización y profesionalización, en las que se deberá incluir la perspectiva de género, que permita el desarrollo del potencial intelectual, ético y humano de las o los servidores públicos adscritos a la unidad de asuntos internos.</p> <p>XXXV. Las demás que le confieran otras disposiciones legales y administrativas, y aquellas que le encomiende el secretario.</p>
<p>Rector de la Universidad Mexicana de Seguridad</p> <p>Artículo 261 de la Ley de Seguridad del Estado de México</p>	<p>I. Representar y administrar a la universidad.</p> <p>II. Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno.</p> <p>III. Presidir el Consejo Académico.</p> <p>IV. Someter a la consideración de la Junta de Gobierno, los planes, proyectos y programas elaborados por el Consejo Académico.</p> <p>V. Proponer ante la Junta de Gobierno, previa opinión del Consejo Académico, los profesores e investigadores, acompañando los antecedentes curriculares y el resultado de los concursos de oposición y, en su caso, expedir los nombramientos respectivos.</p> <p>VI. Designar al personal administrativo y de confianza de la universidad.</p> <p>VII. Atender el buen funcionamiento de la universidad, de acuerdo a su objetivo.</p> <p>VIII. Acordar, con los servidores públicos de las áreas respectivas, los asuntos de su competencia.</p> <p>IX. Establecer, mantener y promover las relaciones de la universidad con otras instituciones nacionales o internacionales.</p>



-
- | |
|---|
| X. Rendir anualmente un informe de actividades a la Junta de Gobierno, así como los informes periódicos que ésta le solicite. |
| XI. Elaborar el proyecto de reglamento interior. |
| XII. Las demás que le atribuyen otras disposiciones legales aplicables. |
-

"Como se desprende del cuadro anterior, las funciones encomendadas al titular de la unidad de asuntos internos y el rector de la universidad son de carácter administrativo, lo cual confirma que no se trata de cargos y funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros, sin embargo, en el caso concreto, dichas circunstancias no se satisfacen.

"En este tenor, los requisitos para ocupar la titularidad de las instituciones de mérito deben ceñirse a méritos y capacidades y no al origen nacional de las personas, consecuentemente resulta claro que las normas que se impugnan en la porción normativa 'por nacimiento' son inconstitucionales, pues tener doble o múltiple nacionalidad no es un elemento que pueda influir en méritos o capacidades de una persona.

"Sin embargo, de la simple lectura del Texto Constitucional no se desprende que el Poder Revisor de la Constitución haya establecido un requisito específico para las personas aspirantes a ejercer la titularidad los órganos de referencia, ni prescribió la exigencia de tener la nacionalidad mexicana por nacimiento para poder ocupar los cargos en comento, razón por la cual, las Legislaturas Locales no pueden, so pretexto de su libre configuración legislativa, exigir imperiosamente la condición necesaria de tener la nacionalidad mexicana para tales efectos, ya que esto resultaría contrario al orden constitucional.

"Bajo ese orden de ideas, no es constitucionalmente posible exigir la calidad de ciudadano mexicano por nacimiento, en dichos cargos, pues el resultado de estas medidas trae como consecuencia la discriminación de los extranjeros que hayan adquirido la nacionalidad mexicana, en puestos que no tienen ningun-



na relación con la defensa de la soberanía o identidad nacionales y traen consigo la violación al derecho del trabajo contemplado en los artículos 5o. y 123 constitucionales.

"En ese tenor, por regla general, no debe existir distinción entre mexicanos por nacimiento, con excepción de los cargos expresamente reservados por la Constitución Federal a mexicanos por nacimiento, así como los que, de igual forma, establezca el Congreso de la Unión a través de leyes, siempre y cuando se ponga en riesgo la soberanía, identidad o lealtad nacional.

"En conclusión, por las consideraciones vertidas, se estima que los numerales impugnados en la porción normativa 'por nacimiento' resultan incompatibles con el bloque de constitucionalidad mexicano por restringir a las mexicanas y mexicanos por naturalización el acceso a un cargo público y, por tanto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita sean tildadas de inconstitucionales por ser contrarias a derechos humanos."

5. TERCERO.—**Trámite.** Mediante auto dictado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintitrés de octubre de dos mil dieciocho, se ordenó formar y registrar el expediente de esta acción de inconstitucionalidad, bajo el número 88/2018 y, por razón de turno, se designó como instructor al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

6. En diverso auto de veintitrés de octubre del mismo año, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los órganos demandados, para efectos de que rindieran sus informes, en términos del artículo 64 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional.

7. Mediante oficios presentados en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia del Alto Tribunal el veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, el representante legal del gobernador del Estado de México y la presidenta de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de México rindieron sus informes sobre la materia de la acción de inconstitucionalidad.³¹

³¹ Fojas 229 a 302 y 303 a 582 del cuaderno de AI. 88/2018.



8. Por diverso acuerdo de tres de enero de dos mil diecinueve, el presidente de este Alto Tribunal ordenó retornar los autos a la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales quien, por determinación del Pleno, quedó adscrito a la Primera Sala en lugar del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, con motivo de su designación como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

9. CUARTO.—**Informe del gobernador.** Al rendir su informe, el representante legal, en representación del Gobernador Constitucional del Estado de México, adujo, en síntesis:

"**Primero.** En relación con los artículos 109, último párrafo y 139, tercer párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México, señaló que el precepto ha transitado por un desarrollo que inició con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete, por medio del cual el Constituyente Permanente reformó el artículo 6o. constitucional, a efecto de actualizar el concepto tradicional que se tenía de la libertad de expresión, pues la doctrina moderna considera que tal prerrogativa constituye una de las piedras angulares de las democracias contemporáneas y que tiene dos vertientes: por una lado, el derecho a informar y emitir mensajes y, por otro, el derecho a ser informado, por lo que fue este último aspecto el que fue instituido con la citada reforma al establecerse que el derecho a la información será garantizado por el Estado.

"Con base en la libertad de configuración legislativa otorgada en la Constitución Federal y plasmada en la Local, el Congreso Local tuvo a bien expedir la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, la cual con pleno respeto del ordenamiento fundamental, la legislación general y la Constitución de la entidad y coincidente con el catálogo de supuestos en los que podrá reservarse la información, en su artículo 140.

"El Decreto 328, publicado en la Gaceta de Gobierno del 20 de septiembre de 2018, es respetuosa de principios y bases constitucionalmente establecidos y, por consecuencia, de derechos fundamentales.

"**Segundo.** Los resultados de los procesos de evaluación y los expedientes integrados al efecto por el contenido de la información resultan confidenciales, si consideramos que en el presente caso, por confidencial debe entenderse, a la



luz del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que en el caso acontece, derivado de las evaluaciones de control de confianza, en cada una de sus etapas son una revisión de la vida personal y privada de una persona física que pertenece a una institución policial; es decir, la evaluación explora diferentes facetas personalísimas de la vida de un individuo, y que sólo él puede consentir en su difusión; por lo que estos documentos son confidenciales por la propia naturaleza de la información. Para apoyar su afirmación describió de acuerdo a las consideraciones del Centro de Control de Confianza del Estado de México, las cinco fases en las que se integran las evaluaciones y que contiene información personal e inviolable.

"Por otro lado, respecto a los principios de confidencialidad y reserva, advierte la necesidad permanente de mecanismos para cuidar que no se violenten éstos, por catalogarse de particular importancia para la seguridad nacional. Pues el hecho de dar a conocer indiscriminadamente la información propia de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, vendrían a degradar la capacidad de respuesta de éstos ante un ataque a su vida personalísima en detrimento del interés social.

"Así los resultados de los procesos de evaluación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública y los expedientes integrados al efecto serán confidenciales, salvo en los casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales, las autoridades competentes deben tomar las medidas necesarias para que la información confidencial, es decir, los datos personales de las partes involucradas en procesos jurisdiccionales o procedimientos seguidos en forma de juicio, se mantenga restringida y sea sólo de acceso para ellos.

"Tercero. Respecto a los artículos 208 y 260, ambos en su fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México, señaló que, contrario a lo sostenido por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se considera que los artículos transcritos no vulneran derechos fundamentales de libertad de trabajo, igualdad y no discriminación, en razón de que se busca garantizar el sano desempeño de quien ocupe los cargos referidos en los preceptos impugnados, pues aun cuando los cargos no corresponden a los titulares propios de la Policía Federal y Procuraduría General de la República, eso no es motivo para indicar que no se pone en riesgo la lealtad y funcionalidad de los servidores de las



instituciones involucradas, también es falso e incoherente el argumento del promovente de la presente acción, respecto a que el requerimiento de la nacionalidad por nacimiento, juzga sobre la capacidad o méritos de los nacionalizados por naturalización, pues en realidad se busca la idoneidad e identidad nacional para el ejercicio del cargo.

"Es facultad del legislador expedir normas en materia de seguridad pública, en las que se determine reservar el desempeño de ciertos cargos a personas cuya nacionalidad hubiere sido adquirida por nacimiento y no hubieren adquirido otra.

"De acuerdo con el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para prevenir y eliminar la discriminación, ésta no existe cuando se habla de la permanencia en el desempeño del servicio público, por lo que no puede considerarse que la labor del legislador conlleve una transgresión a la garantía de no discriminación, la cual existiría si se realizaran distinciones en situaciones de igualdad y si dichas diferencias de trato resultaran injustas, situación que en el caso que nos ocupa no se actualiza, pues no hay que confundir la exclusión con la discriminación, en razón de que la primera consiste en que el Estado aísla a ciertos grupos sociales mediante el descuido intencional o negligente de sus derechos humanos, que los pone en una evidente condición de desventaja social, mientras que la discriminación, además de la exclusión que presupone y que puede ser cometida tanto por el Estado como por la sociedad, se manifiesta con desprecio, odio, ofensa y agresión.

"Bajo el principio de igualdad, se colige que no existe discriminación ni se atenta contra la dignidad humana y mucho menos se vulnera el contenido del artículo 123 constitucional, toda vez que el mexicano por nacimiento se encuentra en una categoría diversa a la del mexicano por naturalización, de la interpretación armónica, histórica y conceptual del derecho fundamental de libertad de trabajo prevista en los artículos 5o. y 123 del Constitución Federal, se arriba a la conclusión de que el derecho público subjetivo que estos preceptos consagran no es absoluto, irrestricto e ilimitado, sino requiere que la actividad que emprenda el gobernado esté permitida por la ley y, en su caso, que sea ejercida conforme a la misma.

"Por otro lado, el legislador estatal interpretó lo señalado en el numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que el Cons-





tituyente buscó con dicha disposición la protección de la soberanía nacional y la seguridad del país, bajo la salvaguarda de conceptos como la lealtad e identidad nacionales, a través de la prohibición expresa de que en tiempo de paz, los extranjeros puedan servir en el Ejército, las fuerzas de policías o seguridad pública; reservando para los mexicanos por nacimiento la facultad para pertenecer al Ejército o las Fuerzas Armadas y entendiendo que la función policial reviste un carácter especial, distinto al que tiene cualquier otro encargo público y muy similar al de las fuerzas federales.

"Lo anterior se robustece con la tesis aislada P. I/2013 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 373 del Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, del *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Décima Época, dentro de la cual, el Máximo Órgano Jurisdiccional del País precisó que la facultad de configuración legislativa conferida al Congreso de la Unión para establecer en las leyes los cargos para los cuales se requiera la nacionalidad mexicana por nacimiento y que no se adquiera o cuente con otra no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de dichos cargos, esto es, debe sostenerse en los fines u objetivos perseguidos en el propio artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Ese criterio resulta aplicable para considerar como un requisito para ser rector de la Universidad Mexiquense de Seguridad y Justicia, el ser mexicano por nacimiento, pues el legislador podrá establecer clasificaciones o distinciones entre grupos o individuos a fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente válido, como el relativo a que se aseguren la soberanía y la seguridad del país, bajo la salvaguarda de conceptos como la lealtad e identidad nacionales, sin que ello implique una transgresión a los principios de igualdad y no discriminación."

10. La presidenta de la LX Legislatura del Estado de México, al rendir su informe, manifestó, en resumen, lo siguiente:

"I. En relación con el derecho a la información consagrado en el artículo 6o. de la Ley Fundamental, debe expresarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha indicado que dicho precepto efectivamente establece el derecho a la información y que este derecho se encuentra estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad y exige que las autoridades se abstengan de dar información manipulada, incompleta o falsa.



"Así, toda información que obra en los archivos de los entes públicos es de acceso público y sólo en determinados casos establecidos expresamente en la ley, la información pública es de acceso restringido, por estar reservada o ser confidencial, afirmación que sustenta con la tesis de rubro: 'INFORMACIÓN RESERVADA. LÍMITE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL).'

"Por tanto, concluye que los resultados de los procesos de evaluación y sus expedientes de los controles de confianza que se realizan a los integrantes de instituciones de seguridad pública, así como de la información contenida en los protocolos de actuación policial sólo podrían reservarse en el supuesto de que se ubicaran en alguna de las hipótesis mencionadas en ese criterio jurisprudencial.

"II. Que en términos del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ejercicio de los cargos o funciones para los cuales se requiera ser mexicano por nacimiento se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad, reserva que debe estar prevista en la propia Ley Fundamental y en otras leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Así, esa disposición constitucional tiene el propósito de restringir posibles violaciones al derecho a la igualdad y al derecho a la no discriminación."

11. SÉPTIMO.—**Pedimento.** El procurador general de la República no formuló pedimento.

12. OCTAVO.—Recibidos los informes de las autoridades y, al encontrarse concluida la instrucción del procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

13. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder



Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la inconstitucionalidad de los artículos 109, último párrafo, 139, tercer párrafo, 208, fracción I y 260, fracción I, los últimos dos exclusivamente en la porción normativa "por nacimiento", todos de la Ley de Seguridad del Estado de México.

14. SEGUNDO.—**Oportunidad.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada de manera oportuna.

15. El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución establece que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente a la fecha en que la ley o tratado cuya invalidez se solicite hayan sido publicados en el medio oficial. Si en la fecha del vencimiento del plazo el día fuere inhábil, entonces la acción de inconstitucionalidad podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

16. El decreto por medio del cual se publicaron los artículos 109, último párrafo, 139, tercer párrafo, 208, fracción I y 260, fracción I, los últimos dos exclusivamente en la porción normativa "*por nacimiento*", todos de la Ley de Seguridad del Estado de México, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de México el veinte de septiembre de dos mil dieciocho, como se demuestra con la copia de dicho ejemplar que obra en autos (fojas 50 a 69).

17. Por tanto, el plazo de treinta días naturales transcurrió del viernes veintuno de septiembre de dos mil dieciocho (día siguiente al de la publicación en el medio oficial) al sábado veinte de octubre del mismo año; y toda vez que la acción de inconstitucionalidad se ejerció por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintidós de octubre de dos mil dieciocho (según consta en la foja 48 vuelta del sumario), debe concluirse que la misma es oportuna.

18. TERCERO.—**Legitimación.** Suscribe el escrito respectivo, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los



Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo.³²

19. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes emitidas por las Legislaturas Locales que estime contrarias a los derechos humanos.

20. Por otro lado, la representación y las facultades del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran consagradas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la ley que regula el mencionado órgano.³³

21. En el caso, dicho funcionario ejerce la acción en contra de diversos artículos de la Ley de Seguridad del Estado de México, por considerarlos contrarios a derechos humanos, por lo que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

22. CUARTO.—**Causales de improcedencia.** Las autoridades que rindieron informe no plantearon causas de improcedencia y el Tribunal Pleno no advierte de oficio motivo de improcedencia o de sobreseimiento en el presente asunto.

23. QUINTO.—**Inconstitucionalidad de los artículos 109, último párrafo y 139, tercer párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México, por violación al artículo 6o. constitucional.**

24. En el primer concepto de invalidez se plantea que la reforma a los artículos 109, último párrafo y 139, tercer párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México prevén una reserva genérica, previa e indeterminada, respecto de los resultados de los procesos de evaluación y sus expedientes de los controles de

³² Foja 49 del expediente.

³³ **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional. ...

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



confianza que se realizan a los integrantes de instituciones de seguridad pública, así como de la información contenida en los protocolos de actuación policial, que no obedece al interés público ni a la seguridad nacional, con lo que se vulneran el derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad consagrados en los artículos 6o. de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

25. Al respecto, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que la norma impugnada, al disponer que los resultados de los procesos de evaluación y los expedientes integrados con motivo de las evaluaciones de control de confianza y la información contenida en los protocolos de actuación policial serán confidenciales, origina un distanciamiento de los principios y bases generales que garantizan el ejercicio del derecho a la información, previsto en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

26. Argumenta que si bien la Constitución permite la restricción del derecho a la información pública, al estipular la posibilidad de reservar el acceso a la misma, conforme a lo establecido en la fracción I del apartado A del numeral en cita, dicha restricción sólo podrá realizarse en los siguientes supuestos, esto es: debe realizarse por tiempo determinado, por razones de interés público o de seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes.

27. Con base en lo anterior, considera que de la literalidad de los artículos 109, último párrafo y 139, tercer párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México, se desprende que la calificación de confidencialidad en la información es previa a cualquier solicitud y no está sujeta a una temporalidad determinada, pues no especifica el periodo por el cual tendrá ese carácter, lo que permite a las autoridades negar el acceso a tales datos de manera permanente o por tiempo indefinido.

28. Argumenta que respecto de la confidencialidad de información en los procesos de evaluación no sucede lo mismo con los resultados, porque éstos dan a conocer a la persona solicitante si los servidores públicos están capacitados para desempeñar el cargo respectivo, por lo que debe salvaguardarse, en su caso, los datos personales, pero no todo el universo de la información.



29. Por lo que hace a la reserva de la información contenida en los protocolos de actuación policial, señala que éstos recopilan conductas, acciones y técnicas que se consideran adecuadas ante ciertas situaciones, pero negar su acceso de forma pública no responde a las exigencias del Texto Constitucional, en tanto que las restricciones impugnadas hacen nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información, en tanto se trata de medidas demasiado amplias y excesivas que interfieren con el ejercicio legítimo de tal libertad.

30. Considera que las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico, al imposibilitar la búsqueda de toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, en virtud de que uno de los sujetos destinatarios de la norma podrían ser los periodistas.

31. Destaca que los artículos impugnados no acatan el principio de máxima publicidad y, por el contrario, lo invierten, al contemplar como regla general la reserva de toda la información.

32. Señala que el legislador local pierde de vista que la posibilidad de reservar temporalmente información pública, contemplada en el artículo 6o. de la Norma Fundamental, no puede darse en forma indiscriminada y genérica, sino que únicamente puede justificarse en cada caso concreto atendiendo al interés público y a la seguridad nacional.

33. Destaca que las limitaciones respectivas deben cumplir los requisitos genéricos que la Corte Interamericana ha establecido para la validez de las restricciones a derechos fundamentales, consistentes básicamente en la reserva de ley, el fin legítimo y la necesidad de la medida; presupuesto que se desprende de la interpretación del artículo 13, inciso 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

34. Afirma que las normas impugnadas no resultan medidas adecuadas a la exigencia constitucional de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; por el contrario, resulta una medida restrictiva y regresiva, por parte del Estado Mexicano, toda vez que privilegia la opacidad de la información.



35. Para efecto de resolver si los preceptos combatidos son o no violatorios del principio constitucional de máxima publicidad que rige a la información pública, es necesario precisar que el derecho de acceso a la información se encuentra regulado en los artículos 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³⁴ 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁵ y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.³⁶

³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 6o. ...

"Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

"II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

"IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

"V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

"VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

"VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes."

³⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ratificada por el Estado Mexicano el 3 de febrero de 1981 y promulgada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981)

"Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión:

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."

³⁶ Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (Ratificado por el Estado Mexicano el 24 de marzo de 1981 y promulgado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981).



36. El artículo 6o. constitucional establece tanto el acceso a la información, como la libertad de expresión; derechos que constituyen elementos funcionalmente esenciales en la estructura del Estado constitucional democrático de derecho, al asegurar a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual y al gozar de una vertiente pública, colectiva o institucional.

37. Al interpretar el contenido normativo del artículo 6o. constitucional en asuntos precedentes,³⁷ este Tribunal Pleno ha sostenido que lo dispuesto en dicho precepto implica la obligación de respetar el derecho de los individuos no sólo a expresar el pensamiento propio, sino también, como miembros de un colectivo, el deber de garantizar su derecho a recibir información, por lo que tales derechos revisten, además, la característica de ser de orden público y de interés social.

38. Aun cuando el derecho a la información constituye un derecho fundamental, esa circunstancia no implica que no se encuentre acotado o que aplique irrestrictamente en todos los casos y respecto de todo tipo de información.

39. En relación con las restricciones a este derecho, el artículo 13, numeral 2, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,³⁸ así como el

"Artículo 19. 1. ... 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

"a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

"b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."

³⁷ Como es la acción de inconstitucionalidad 73/2017, resuelta en sesión de treinta de abril de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos. El Ministro Eduardo Medina Mora I. no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, en virtud de que integró la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil dieciocho.

³⁸ **"Artículo 13.** Libertad de pensamiento y de expresión.—1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.—2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para



artículo 19, numeral 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,³⁹ establecen aquellas restricciones que son necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas. Mientras tanto, el artículo 4o. de la ley general de transparencia indica que la información podrá ser clasificada como reservada o confidencial por los sujetos obligados.⁴⁰

40. En congruencia con lo anterior, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 6o., apartado A, fracción I, establece que la información podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes, debiendo prevalecer el principio de máxima publicidad.

41. Al respecto, si bien de las fracciones I y II del segundo párrafo del artículo 6o. constitucional, se advierte que el derecho de acceso a la información puede limitarse por: (i) el interés público; y, (ii) la vida privada y los datos personales, lo cierto es que del análisis a dichas fracciones se advierte que sólo enuncian los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al derecho en comento, pero lo cierto es que ambas remiten a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan las

asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."

³⁹ "Artículo 19. 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.—2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.—3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."

⁴⁰ "Artículo 4. El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

"Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente ley, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, la ley federal, las leyes de las entidades federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta ley."



excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información.⁴¹

42. Sobre este tema, la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha reconocido que es "jurídicamente adecuado" que las leyes de la materia establezcan restricciones al acceso a la información pública, siempre y cuando atiendan a las finalidades previstas constitucionalmente, así como que las clasificaciones correspondientes sean proporcionales y congruentes con los principios constitucionales que intentan proteger.⁴² En forma análoga se ha pronunciado este Tribunal Pleno en las tesis P. XLV/2000⁴³ y P. LX/2000,⁴⁴ concluyendo que es lógica su limitación por los intereses nacionales y los derechos de terceros.

43. En cumplimiento al mandato constitucional y de conformidad con los lineamientos reconocidos por este Pleno para tal efecto, **la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece dos criterios bajo los cuales la información podrá clasificarse y, con ello, limitar el acceso de los particulares a la misma: el de "información confidencial" y el de "información reservada".**

44. Para proteger la vida privada y los datos personales –considerados como uno de los límites constitucionalmente legítimos– los artículos 116 y 120 de la ley⁴⁵ estableció como criterio de clasificación el de "**información confiden-**

⁴¹ El Tribunal Pleno llegó a las mismas conclusiones, al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2009 el 9 de marzo de 2010. Ver fojas 50 a 52.

⁴² Tesis aislada 2a. XLIII/2008, registro digital: 169772, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 733, de rubro: "TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN."

⁴³ Tesis aislada P. XLV/2000, registro digital: 191981, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 72, de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE."

⁴⁴ Tesis aislada P. LX/2000, registro digital: 191967, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 74, de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS."

⁴⁵ Anteriormente, esta disposición se encontraba prevista en la abrogada Ley Federal, en su artículo 18.



cial", el cual restringe el acceso a la información que contenga datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización.

45. Lo anterior también tiene un sustento constitucional en lo dispuesto en: (i) el segundo párrafo del artículo 16 constitucional, el cual reconoce que el derecho a la protección de datos personales –así como al acceso, rectificación y cancelación de los mismos– debe ser tutelado por regla general, salvo los casos excepcionales que se prevean en la legislación secundaria; y, (ii) la fracción V del apartado C del artículo 20 constitucional, que protege la identidad y datos personales de las víctimas y ofendidos que sean parte en procedimientos penales.⁴⁶

46. Así pues, **existe un derecho de acceso a la información pública que rige como regla general, aunque limitado, en forma también genérica, por el derecho a la protección de datos personales.** Por lo anterior, el acceso público –para todas las personas independientemente del interés que pudieren tener– a los datos personales distintos a los del propio solicitante de información sólo procede en ciertos supuestos, reconocidos expresamente por las leyes respectivas.⁴⁷

47. Adicionalmente, la información confidencial puede dar lugar a la clasificación de un documento en su totalidad o de ciertas partes o pasajes del mismo,

⁴⁶ Acción de inconstitucionalidad 49/2009, resuelta el nueve de marzo de dos mil diez, fojas 52 y 53.

⁴⁷ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

"Artículo 120. Para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a información confidencial requieren obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información.

"No se requerirá el consentimiento del titular de la información confidencial cuando:

"I. La información se encuentre en registros públicos o fuentes de acceso público;

"II. Por ley tenga el carácter de pública;

"III. Exista una orden judicial;

"IV. Por razones de seguridad nacional y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación, o

"V. Cuando se transmita entre sujetos obligados y entre éstos y los sujetos de derecho internacional, en términos de los tratados y los acuerdos interinstitucionales, siempre y cuando la información se utilice para el ejercicio de facultades propias de los mismos.

"Para efectos de la fracción IV del presente artículo, el organismo garante deberá aplicar la prueba de interés público. Además, se deberá corroborar una conexión patente entre la información confidencial y un tema de interés público y la proporcionalidad entre la invasión a la intimidad ocasionada por la divulgación de la información confidencial y el interés público de la información."



pues puede darse el caso de un documento público que sólo en una sección contenga datos confidenciales.⁴⁸

48. Así, de conformidad con lo dispuesto en el referido artículo 120 de la ley, la restricción de acceso a la información confidencial no es absoluta, pues puede permitirse su difusión, distribución o comercialización si se obtiene el **consentimiento expreso** de la persona a que haga referencia la información o cuando se actualice alguno de los supuestos de excepción ahí previstos.

49. Por otro lado, para proteger el interés público –principio reconocido como el otro límite constitucionalmente válido para restringir el acceso a la información pública–, el artículo 113 de la ley reconoce como criterio de clasificación el de "**información reservada**", estableciendo un catálogo genérico de lineamientos bajo los cuales deberá reservarse la información, lo cual procederá cuando la difusión de la información:

50. I. **Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;**

51. II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

52. III. Se entregue al Estado Mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

53. IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda in-

⁴⁸ Ello se desprende de la lectura integral del artículo 108 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



crementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;

54. V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

55. VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

56. VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

57. VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

58. IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

59. X. Afecte los derechos del debido proceso;

60. XI. Vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

61. XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público; y,

62. XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.

63. De lo hasta aquí expuesto se advierte que el derecho de acceso a la información no es absoluto, en tanto su ejercicio se encuentra acotado en función de ciertas causas e intereses estatalmente relevantes.



64. Asimismo, como se indicó, la Constitución establece el criterio de clasificación de "información reservada", a efecto de proteger el interés público y la seguridad nacional y remite a la ley para el desarrollo de los términos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información;⁴⁹ así, la información que tienen bajo su resguardo los sujetos obligados del Estado encuentra como excepción, además de la relativa a los datos personales, aquella que sea temporalmente reservada en los términos establecidos por el legislador federal o local, cuando de su propagación pueda derivarse perjuicio por causa de interés público y seguridad nacional.

65. En desarrollo de ese extremo de excepcionalidad, como se dijo, el artículo 113 de la ley general establece dentro del catálogo genérico de supuestos bajo los cuales deberá reservarse la información, la relativa a que su otorgamiento o publicación pueda comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable. Así, **la seguridad pública es un criterio objetivo de reserva de información.**

66. La seguridad pública tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, comprendiendo la prevención especial y general de los delitos y la reinserción social del sentenciado, lo que hace evidente que la seguridad pública obedece a razones poderosas de interés público.

67. Si bien es cierto que la seguridad pública es una categoría de información susceptible de ser reservada en atención a cuestiones de interés público, también lo es que, de conformidad con el artículo 6o. constitucional, no es posible establecer reservas de información *ex ante* de carácter absoluto. Toda información en posesión de cualquier entidad estatal es pública y sólo puede ser reservada por cuestiones de interés público. En este sentido, la reserva será válida siempre y cuando atienda a las finalidades previstas en la Constitución y

⁴⁹ El Tribunal Pleno llegó a las mismas conclusiones, al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2009 el nueve de marzo de dos mil diez. Ver fojas 50 a 52.



sea proporcional y congruente con los principios constitucionales que se intentan proteger,⁵⁰ de manera que la actualización de una reserva por comprometer la seguridad pública como supuesto válido para limitar el acceso a la información no implica que se pueda establecer a nivel legislativo de manera automática que toda información contenida en expedientes o bases de datos se tenga como reservada.

68. Si bien podría suponerse que una reserva a la información, por sí misma, resulta contraria al principio de máxima publicidad, ello no es así, ya que, se reitera, lo que se genera a través de la reserva de la información es su puesta en un estado de resguardo temporal, en atención a ciertos supuestos que lo justifican.

69. Debe tenerse en cuenta que los sujetos obligados deben realizar la evaluación en los casos concretos para establecer la procedencia de una reserva, debiendo fundar y motivar, en los casos concretos, las causas y temporalidades de las reservas.

70. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o. constitucional, en sus artículos 100,⁵¹ 103,⁵²

⁵⁰ Tesis aislada 2a. XLIII/2008, registro digital: 169772, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 733, de rubro: "TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN."

⁵¹ **Artículo 100.** La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente título.

"Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y, en ningún caso, podrán contravenirla.

"Los titulares de las áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, la ley federal y de las entidades federativas."

⁵² **Artículo 103.** En los casos en que se niegue el acceso a la información, por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación, el Comité de Transparencia deberá confirmar, modificar o revocar la decisión.—Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar una prueba de daño.—Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva."



104⁵³ y 108⁵⁴ exige que todos los sujetos obligados para poder configurar información como reservada, además de la realización de un examen casuístico y de justificación fundado y motivado, se desarrolle la aplicación de una prueba de daño; entendido esto como el estándar que implica ponderar la divulgación de la información frente a la actualización de un posible daño al interés o principio que se busca proteger.

71. La calificación de la reserva debe hacerse atendiendo al daño que puede efectuar, sin olvidar que ésta debe estar debidamente fundada y motivada y que en ella debe establecerse el nexo probable, presente o específico, entre la revelación de la información y el menoscabo de un derecho o el riesgo que representa.

72. Es por eso que este Alto Tribunal considera que los alcances del principio de máxima publicidad, en relación con el derecho de acceso a la información, se orientan por tres ejes: I) el derecho a la información está sometido a un régimen limitado de excepciones; II) la reserva de información por parte de las autoridades deberá responder a una justificación realizada mediante una prueba de daño; y, III) el principio de máxima publicidad es la herramienta para interpretar las disposiciones legales relacionadas con el derecho de acceso a la información.

73. Una vez precisado lo anterior, a continuación se analiza el contenido específico de cada uno de los preceptos impugnados:

⁵³ **Artículo 104.** En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que: I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio."

⁵⁴ **Artículo 108.** Los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen documentos o información como reservada. La clasificación podrá establecerse de manera parcial o total de acuerdo al contenido de la información del documento y deberá estar acorde con la actualización de los supuestos definidos en el presente título como información clasificada.—En ningún caso se podrán clasificar documentos antes de que se genere la información.—La clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño."



74. En primer lugar, por cuanto hace al artículo 109, último párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México, éste dispone:

"Artículo 109. La certificación es el proceso mediante el cual los integrantes de las instituciones de seguridad pública se someten a las evaluaciones periódicas establecidas por el centro, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia.

"Los aspirantes que ingresen a las instituciones de seguridad pública deberán contar con el certificado y registro correspondientes, de conformidad con lo establecido por la ley general.

"Ninguna persona podrá ingresar o permanecer en las instituciones de seguridad pública sin contar con el certificado y registro vigentes.

"Las evaluaciones de control de confianza comprenderán los exámenes médico, toxicológico, psicológico, poligráfico, estudio socioeconómico y los demás que se consideren necesarios de conformidad con la normatividad aplicable.

"Los resultados de los procesos de evaluación y los expedientes integrados al efecto, serán confidenciales, salvo en aquellos casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales y se mantendrán en reserva en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables."

75. Conforme al dispositivo transcrito se advierte que se le otorga, de manera generalizada, el carácter de **confidencial** a los procesos de evaluación y los expedientes integrados al efecto, con excepción de los casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales, los cuales deben mantenerse **en reserva** conforme a las disposiciones legales respectivas.

76. De lo anterior se advierte que en la porción normativa impugnada se hace referencia tanto a información confidencial y a la reservada, al respecto, no debe perderse de vista que, como se precisó, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que estos dos conceptos se tratan de criterios distintos bajo los cuales puede clasificarse la información y, con ello, limitar legalmente el acceso a ésta por parte de los particulares.



77. Así, como se adelantó, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información prevé que la información confidencial es aquella que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable, la cual no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares, sus representantes y servidores públicos facultados para ello. De ahí que, tratándose de esta clase de información no prevalece el principio de máxima publicidad, debido a que, precisamente, su objeto es proteger datos personales, entendidos éstos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3, fracción IX, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, como la información concerniente a una persona física o jurídica colectiva identificada o identificable, establecida y en cualquier formato o modalidad y que esté almacenada en los sistemas y bases de datos, en términos de la propia ley en mención.

78. Por su parte, la ley en cita establece, en su artículo 3, fracción X, que los datos personales sensibles son los referentes a la esfera más íntima de su titular, cuya utilización indebida puede dar origen, entre otras consecuencias, a discriminación o a la generación de un riesgo grave para éste. Lo anterior, en el entendido de que, de manera enunciativa, mas no limitativa, se considerarán sensibles los datos que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud física o mental, presente o futura, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, opiniones políticas y preferencia sexual.

79. Ahora bien, conforme a la porción normativa en análisis, las evaluaciones de control de confianza, definidas en el párrafo anterior de ese precepto, consisten en: exámenes médicos, toxicológicos, psicológicos, polígrafo y estudio socioeconómico.

80. Por tal motivo, este Pleno considera correcto que el legislador les reconozca el carácter de información confidencial a los resultados y expedientes derivados de estas evaluaciones, en el entendido de que el propio precepto hace la precisión de que, tratándose de datos personales y, en su caso, de datos personales sensibles, deben aplicarse las reglas de datos personales previstas en la ley de la materia.

81. De ahí que, por cuanto hace al artículo 109, último párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México, resulta **infundado** el argumento en análisis,



toda vez que, contrariamente a lo planteado por el accionante, en este caso no se previó por el legislador local una reserva amplia o genérica en relación con la clasificación de información confidencial.

82. Lo anterior se corrobora con el hecho de que el legislador estatal estableció que los resultados y su expediente derivados de las evaluaciones de control de confianza únicamente pueden ser divulgados en procedimientos administrativos y judiciales, aunado a que, en todo caso, debe atenderse a las reglas de datos personales aplicables, conforme al régimen de protección del artículo 6o. constitucional en relación con los datos personales y, en específico, de los datos personales sensibles, atendiendo a que la información contenida en los expedientes relativos a la evaluación de los controles de confianza contiene exclusivamente de esa naturaleza y, por tanto, confidenciales de quienes aspiran a ingresar, permanecer o ser promovidos en cargos superiores dentro de las instituciones de seguridad pública, ya que se utilizan para comprobar el cumplimiento de perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos, médicos, referencias, habilidades, entre otros.

83. En consecuencia, al resultar infundado el argumento planteado respecto del artículo **109, último párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México**, lo procedente es reconocer su validez.

84. Por otra parte, en relación con el artículo 139, último párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México, dicho precepto dispone:

"Artículo 139. La o el titular de la secretaría establecerá los protocolos de actuación de las instituciones policiales para la debida investigación y el auxilio en la persecución de los delitos. Estos protocolos serán de observancia obligatoria para las Instituciones Policiales de los Municipios una vez que sean aprobados por el Consejo Estatal.

"En el ejercicio de facultades de investigación preventiva, se aplicarán las técnicas especiales que establezcan las disposiciones aplicables conforme a los protocolos antes referidos.

"La información contenida en los protocolos de actuación policial será considerada como información confidencial, por lo que queda prohibida su difusión o publicación por cualquier medio."



85. Como se advierte, el precepto impugnado dispone que debe considerarse como información confidencial, la contenida en los protocolos de actuación policial, será considerada como información confidencial, quedando prohibida su difusión o publicación por cualquier medio.

86. Así, en una primera aproximación al problema planteado, lo previsto en el artículo 139, último párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México, al determinar como información confidencial los procesos de evaluación y los expedientes integrados al efecto, así como los protocolos de actuación judicial, respectivamente, **podría encontrar justificación en relación exclusivamente con la información personal, atendiendo a que, como se dijo, el derecho de acceso a la información pública se encuentra limitado constitucionalmente, por regla general, por el derecho a la protección de datos personales.⁵⁵ Sin embargo, lo que origina una transgresión al artículo 6o. constitucional es que lo dispuesto en la norma combatida se traduce en una limitación genérica, total e indeterminada, que impide que la reserva a la información se actualice como excepción derivada de una valoración casuística que pueda hacer el sujeto obligado en atención a la información específica que se solicite.**

87. No pasa desapercibido que la ley combatida tiene como objeto regular la seguridad pública del Estado;⁵⁶ sin embargo, lo dispuesto en el precepto

⁵⁵ Acorde con lo dispuesto en el artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que dispone: "**Artículo 116.** Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable.

"La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello.

"Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

"Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales."

⁵⁶ En relación con el objeto de la ley impugnada, en sus artículos 1, fracciones I y IV, y 2, se dispone: "**Artículo 1.** Esta ley es de orden público, de interés social y de observancia general en todo el territorio del Estado de México, y tiene por objeto:

"I. Normar la distribución de competencias en materia de seguridad pública que realizan el Estado y los Municipios; ...

"IV. Desarrollar las bases mínimas a que deben sujetarse las Instituciones de Seguridad Pública."



impugnado, al otorgar, de manera amplia, el carácter de confidencial a la información contenida en los protocolos de actuación policial, implica que no exista una distinción entre la información que pudiera referirse a datos personales (la cual requiere el consentimiento de los individuos para su difusión o, en su caso, que se acredite objetivamente que se actualiza alguno de los supuestos previstos en el artículo 120 de la ley general), y cualquier otra que se relacione con los rubros referidos en el precepto analizado, lo cual genera que lo dispuesto en éstos se traduzca en una prohibición genérica e indeterminada.

88. Es importante distinguir entre la información que generan los órganos encargados de las funciones de seguridad pública⁵⁷ de aquella información cuya difusión es susceptible de provocar un daño a las funciones estatales en materia de seguridad pública.

89. En el caso, la porción normativa impugnada genera la consecuencia de que los sujetos obligados deban considerar como información reservada, sin excepción, los protocolos de actuación judicial, sin que exista, en atención al principio de máxima publicidad, la obligación de justificar dicha limitación, lo cual resulta inconstitucional.

"Artículo 2. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas, Municipios y alcaldías de la Ciudad de México que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, así como la investigación y la persecución de los delitos, la reinserción social del individuo y la sanción de las infracciones administrativas, en las competencias respectivas en términos de esta ley y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

"Las acciones en el ejercicio de la función de seguridad pública tendrán como eje central a la persona humana y, por ende, contribuirán al establecimiento de la seguridad ciudadana, la cual tiene por objeto proteger a las personas; asegurar el ejercicio de su ciudadanía, sus libertades y derechos fundamentales; establecer espacios de participación social corresponsable y armónica; propiciar la solución pacífica de los conflictos interpersonales y sociales; fortalecer a las instituciones, y propiciar condiciones durables que permitan a los ciudadanos desarrollar sus capacidades, en un ambiente de paz y democracia.

"Las referencias contenidas en esta ley en materia de seguridad pública, deberán interpretarse de manera que contribuyan al objeto y fines de la seguridad ciudadana."

⁵⁷ Al respecto, el artículo 21 constitucional establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, "... que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución señala."



90. Así se considera en virtud de que, aun cuando existen casos o aspectos en que se pueda justificar la confidencialidad, total o parcial de algún proceso de evaluación y o de los expedientes integrados al efecto, o de los protocolos de actuación judicial, lo cierto es que, por otro lado, puede existir información que no se trate de información personal y que, a pesar de estar relacionada con la seguridad pública no deba ser reservada ya que su divulgación no es susceptible de ocasionar alguna afectación a aquélla.

91. Es por eso que se considera que la porción normativa impugnada es sobre inclusiva, ya que se limita el acceso a información pública que no verse sobre datos personales de los participantes en los procesos respectivos y que, a pesar de estar relacionada de forma directa o indirecta con la seguridad pública, no forzosamente debe ser reservada, lo cual vulnera el principio constitucional de máxima publicidad.

92. Al respecto, debe precisarse que, dejando de lado la información personal, si bien el legislador está facultado para determinar categorías de información que pueden estar sujetas a reserva, como es el caso de la seguridad pública, lo cierto es que no resulta constitucional reservar por la vía legislativa la información o bases de datos que genera un órgano estatal de forma total y completa, contenidos en los protocolos de actuación judicial, sin que exista la posibilidad de que alguna de la información que forma parte de la categoría de seguridad pública o se encuentre en bases de datos relacionadas, pueda ser entregada a los solicitantes.

93. Por otra parte, la norma analizada hace una reserva previa de la información en materia de seguridad pública, lo cual impide que el sujeto obligado pueda hacer un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada.

94. Sobre este aspecto, debe mencionarse que el parámetro para determinar si la información estatal debe ser clasificada es, en primer lugar, si se trata de información personal, y, en segundo lugar, si su difusión puede generar un daño a intereses estatales relevantes titulados a nivel constitucional o legal y no propiamente cuál es el órgano estatal que la genera o cuál es la denominación que se le otorga.



95. En este sentido, la reserva previa también es contraria al principio de máxima publicidad, ya que presupone categorías de información que no deben ser entregadas sin que se lleve a cabo una prueba de daño, lo cual no es posible atendiendo a la redacción de la norma impugnada.

96. En términos de lo expuesto, resulta fundado el argumento, en relación con el **artículo 139, último párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México**, por lo que lo procedente es declarar su **invalidez**, al resultar violatorio del derecho a la información, consagrado en el artículo 6o. constitucional, al determinar genéricamente como información confidencial todos los protocolos de actuación judicial, con lo cual se establece un universo de reserva total e indeterminado respecto de ese rubro, que no permite que la información específica sea sujeta a un contraste con un parámetro objetivo, a fin de determinar si su reserva se encuentra o no justificada.

97. SEXTO.—**Inconstitucionalidad de los artículos 208, fracción I y 260, fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México.**

98. El promovente afirma que los artículos 208, fracción I y 260, fracción I, ambos en la porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley de Seguridad del Estado de México, no son compatibles con el marco constitucional y convencional de los derechos humanos, toda vez que disponen que, para ser titular de la Unidad de Asuntos Internos y rector de la Universidad Mexiquense de Seguridad, respectivamente, se requiere "*ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos*".

99. Entre los argumentos planteados contra los preceptos en mención se señala que, por regla general, no debe existir distinción entre mexicanos por nacimiento, con excepción de los cargos expresamente reservados por la Constitución Federal a mexicanos por nacimiento, así como los que establezca el Congreso de la Unión a través de leyes, siempre y cuando se ponga en riesgo la soberanía, identidad o lealtad nacional.

100. Así, se afirma que los numerales impugnados en la porción normativa "*por nacimiento*" resultan incompatibles con el bloque de constitucionalidad mexi-



cano por restringir a los mexicanos por naturalización el acceso a un cargo público.

101. Resulta sustancialmente fundado el argumento en mención, atendiendo a las siguientes consideraciones:

102. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018, este Pleno abordó un tema similar al que aquí se analiza.⁵⁸

103. En dicho asunto se estableció que si bien este Tribunal Constitucional –en sus diversas integraciones– ha variado su criterio en relación con la competencia o incompetencia de las Legislaturas Locales para regular la materia que nos ocupa, ahora, bajo su más reciente integración, arriba a la conclusión de que las Legislaturas Locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas, pues de hacerlo, llevará, indefectiblemente, a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.

104. Se precisó que la habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues de concluirse –como sucede en el caso– que el Congreso del Estado del Estado de México no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, se actualizará inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar

⁵⁸ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por no superar un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos-Farjat por una interpretación armónica de los derechos humanos y no superar un test de escrutinio estricto, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante Decreto Número 827, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, por razón de la incompetencia de la Legislatura Local para regular el requisito de ser mexicano por nacimiento para ejercer diversos cargos públicos.



si la norma tiene un fin válido, pues resultará inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

105. A fin de evidenciar lo anterior, en dicho asunto se definió el marco constitucional que rige el tema de nacionalidad en nuestro sistema jurídico mexicano, citando los respectivos artículos de la Constitución Federal, que disponen:

"Título I

"...

**"Capítulo II
"De los mexicanos**

"Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización:

"A) Son mexicanos por nacimiento:

"I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

"II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

"III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización; y

"IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

"B) Son mexicanos por naturalización:

"I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.



"II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley."

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

"En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de la policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

"Esa misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."

"Artículo 37.

"A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

"B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:



"I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y

"II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero. ..."

106. Como se estableció en el precedente en mención, de los preceptos constitucionales transcritos se desprende lo siguiente:

107. • La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).

108. • La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* y de *ius sanguinis*, esto es, en razón del lugar del nacimiento y en razón de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.

109. • La nacionalidad por naturalización, denominada también derivada o adquirida es, conforme al apartado B del citado artículo 30 constitucional, aquella que se adquiere por voluntad de una persona, mediante un acto soberano atribuido al Estado que es quien tiene la potestad de otorgarla, una vez que se surten los requisitos que el propio Estado establece para tal efecto.

110. • De acuerdo con el artículo 30 constitucional, apartado B, son mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.

111. • Se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como lo relativo a los cargos y funciones para los que se requiera ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.

112. • Finalmente, se establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización.



113. En la acción de referencia se precisó que el texto vigente de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, de cuyo procedimiento destaca lo siguiente:

114. • La reforma tuvo por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía, para que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana, puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias.

115. • La reforma se vio motivada por el importante número de mexicanos residentes en el extranjero y que se ven desfavorecidos frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad.

116. • Con la reforma, México ajustó su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.

117. • Se consideró que la reforma constituía un importante estímulo para los mexicanos que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.

118. • En concordancia con el establecimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, se propuso eliminar las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales, exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.

119. • Por otra parte, se fortalecieron criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país, así como la voluntad real de ser mexicanos.

120. • Se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean considerados como mexicanos, para lo cual, al ejercitar tales derechos y cumplir sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones establecidas en las leyes nacionales.



121. • En el marco de esta reforma, se consideró indispensable tener presente que el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.

122. • Por lo anterior, se propuso agregar otro nuevo párrafo al artículo 32 en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, así como los de secretarios de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros, que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

123. Por otra parte, en el dictamen de la Cámara Revisora (Diputados), se sostuvo lo siguiente:

124. - Las reformas constitucionales tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A del artículo 37 constitucional.

125. - En el artículo 30 se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.

126. - Se fortalecen tanto en el artículo 30, relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37, relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.



127. - Se agrega un nuevo párrafo al artículo 37 para que aquellos mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país, no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.

128. - La reforma del artículo 32 resulta fundamental, para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad, respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí la conveniencia de que el precepto ordene que "la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad", así como que "el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad", texto al que se agrega que la misma reserva "será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión".

129. - El Constituyente considera que las Fuerzas Armadas tienen como misión principal garantizar la integridad, independencia y soberanía de la nación, por lo que el desempeño de los cargos y comisiones dentro de las mismas exige que sus integrantes posean ante todo una incuestionable lealtad y patriotismo hacia México, libres de cualquier posibilidad de vínculo moral o jurídico hacia otros países, así como contar con una sumisión, obediencia y fidelidad incondicional hacia nuestro país.

130. Como se sostuvo en el precedente en cita, del análisis a la exposición de motivos se desprende la consideración esencial del Constituyente de que la nacionalidad mexicana no se agota por una demarcación geográfica, sino que se relaciona con el sentimiento de pertenencia, lealtad a las instituciones, a los símbolos, a la cultura y a las tradiciones, y que se trata de una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas, fue con la finalidad de establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana de



aquellos mexicanos por nacimiento que han emigrado y que se han visto en la necesidad de adquirir la nacionalidad o ciudadanía de otro país.

131. Lo anterior, porque antes de la reforma constitucional de que se trata, la adquisición de una nacionalidad diversa se traducía en una pérdida automática de la nacionalidad mexicana, por lo que, a raíz de dicha reforma, el Estado Mexicano permite la figura de la doble nacionalidad para los mexicanos por nacimiento, medida con la que el Estado Mexicano se propuso hacer frente a la creciente migración de mexicanos.

132. Sin embargo, se precisó que del procedimiento de reforma citado se desprende que una de las preocupaciones era que, para incluir la figura de la "doble nacionalidad", debía tomarse en cuenta la problemática que la inclusión de esta figura podría suscitar con respecto a los principios de soberanía y lealtad nacional, razón por la que, con el propósito de preservar y salvaguardar tales principios, se estableció en la primera parte del segundo párrafo del artículo 32 constitucional, que los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la Constitución Federal, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reservaran en exclusiva a quienes tengan esa calidad, pues al ser la nacionalidad una condición que trasciende la esfera privada, puede originar conflictos económicos, políticos, jurisdiccionales y de lealtades.

133. Se señaló que así fue, precisamente en el marco de esta reforma –que amplió los supuestos para la naturalización– que el Constituyente determinó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias en el sector público, que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, tenían que ser desempeñados por mexicanos por nacimiento, pues "sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países".

134. Es decir, tal como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para reservar el ejercicio de ciertos cargos para mexicanos por nacimiento, deriva de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos o funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.



135. Por ello, se destacó la importancia de fijar criterios tendentes a asegurar no únicamente que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y "una voluntad real de ser mexicanos", sino a garantizar que en el ejercicio de esos cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano "que por su naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales", los titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión a otros países de manera que no pueda ponerse en riesgo la soberanía y lealtades nacionales.

136. En el precedente se destacó que, a partir de entonces y bajo tales principios, el Constituyente ha venido definiendo expresamente en la Ley Fundamental aquellos supuestos específicos en los que los depositarios de ciertos cargos públicos tienen que ser mexicanos por nacimiento, tal es el caso de los comisionados del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales federal (artículo 6o., apartado A), comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28) los depositarios de los Poderes de la Unión (artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100), el titular de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79), los secretarios de despacho (artículo 91), los Magistrados Electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99), consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100), el fiscal general de la República (artículo 102, apartado A, segundo párrafo), los gobernadores de los Estados y los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Estatales (artículo 116) y los Magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122, apartado A, fracción IV).

137. En ese contexto se inserta, precisamente, la previsión del artículo 32 de la Constitución Federal, en el que el propio Constituyente estableció –como ya se vio–, expresamente, diversos cargos públicos que deberán ser ocupados por mexicanos por nacimiento.

138. Ahora bien, considerando que en relación con dicho mandato constitucional este Tribunal Pleno, en sus diversas integraciones, ha construido varias interpretaciones de las cuales pudieran surgir distintas interrogantes; sin embargo, en el presente asunto, la cuestión a dilucidar se constriñe a determinar, únicamente, si la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para





ocupar cargos públicos el ser mexicano por nacimiento en términos del artículo 32 constitucional, le compete o no a las Legislaturas de los Estados.

139. Este Alto Tribunal arriba a la convicción, como lo hizo en el precedente en cita, de que el que criterio que debe prevalecer –tal como se procederá a evidenciar–, es el relativo a que las Legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos; pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1o. constitucional, en relación con el diverso 32 del Máximo Ordenamiento, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

140. En efecto, este Tribunal Constitucional en diversos precedentes ha sustentado que la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, no es irrestricta, pues encuentra su límite, como acontece en el caso, en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios [vinculados directamente con la protección de la soberanía y la seguridad nacional]; de lo contrario, podría considerarse una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos a los mexicanos por naturalización y, por tanto, violatoria del principio de igualdad y no discriminación, previsto en los artículos 1o., párrafo quinto, 32 y 133 de la Constitución Federal.

141. Lo anterior obliga traer a contexto el contenido del artículo 1o. de la Constitución Federal, que consagra los derechos de igualdad y de no discriminación, a partir de sus reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de catorce de agosto de dos mil uno y diez de junio de dos mil once, el cual, textualmente establece:

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.



"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

142. Respecto de tal numeral, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵⁹ determinó que del artículo 1o. constitucional se desprende que todo individuo gozará ampliamente de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y que éstos no podrán restringirse, ni suspenderse, salvo en los casos y con las condiciones que en ella se establecen; señalando que el artículo 1o. constitucional establece un mandato hacia las autoridades para que se abstengan de emitir, en sus actos de autoridad, diferencias entre los gobernados, por cualquiera de las razones que se encuentran enunciadas en dicho artículo, lo que constituye el principio de igualdad y no discriminación que debe imperar entre los gobernados.⁶⁰

⁵⁹ En diversos precedentes y criterios jurisprudenciales, tanto de la Primera como de la Segunda Sala.

⁶⁰ Tales consideraciones derivan de la acción de inconstitucionalidad 48/2009, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once.



143. En ese sentido, se advierte que en el ámbito legislativo existe una prohibición constitucional de que, en el desarrollo de su labor emitan normas discriminatorias, con lo cual se pretenden extender los derechos implícitos en el principio de igualdad y no discriminación, al ámbito de las acciones legislativas, ya que, por su naturaleza, pueden llegar a incidir significativamente en los derechos de las personas; dicha limitante se traduce en la prohibición de legislar o diferenciar indebidamente respecto de las categorías enumeradas en el artículo 1o. constitucional, por lo que en el desarrollo de su función deben ser especialmente cuidadosos, evitando establecer distinciones que sitúen en franca desventaja a un grupo de individuos respecto de otro, o bien, que menoscaben los derechos otorgados por la Constitución a los gobernados; reiterando que ello es, salvo que esa diferenciación constituya una acción positiva que tenga por objeto compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos.

144. En relación con el derecho a la igualdad y no discriminación, este Tribunal Pleno ha sostenido que tal principio no implica que todos los individuos deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino, más bien, se refiere a una igualdad jurídica entre los gobernados, que se traduce en el hecho de que todos tengan derecho a recibir siempre el mismo trato que reciben aquellos que se encuentran en situaciones de hecho similares; por tanto, no toda diferencia de trato implicará siempre una violación a tal derecho, sino que ésta se dará solamente cuando, ante situaciones de hecho similares, no exista una justificación razonable para realizar tal distinción. Apoya la anterior consideración la tesis de jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

"PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL. El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta. Es contraria toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia



una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redunde en detrimento de los derechos humanos. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta."⁶¹

145. Por su parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶² ha sostenido que ese derecho contiene el reconocimiento de que siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas de tales derechos y, por tanto, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto al derecho de igualdad. Dicha jurisprudencia determina textualmente:

"IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). La igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de

⁶¹ Sus datos de localización: Décima Época. Registro digital: 2012594. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, materia constitucional, tesis P./J. 9/2016 (10a.), página 112.

⁶² Cuyo criterio comparte este Pleno.



las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad.⁶³

146. Puntualizado todo lo anterior, se tiene –como ya se ha visto– que siendo la Norma Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión, o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en as-

⁶³ Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, «con número de registro digital: 169877».



pectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan, en principio, a quienes tengan esas calidades.

147. Luego, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1o. constitucional, se arriba a la conclusión de que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal.⁶⁴

148. Tal conclusión concuerda con lo expresado en la citada exposición de motivos de la reforma al artículo 32, por la que se incluyó la figura de la doble nacionalidad, pues de ahí se advierte que la intención del Constituyente Federal fue establecer un sistema normativo que incluyera la doble nacionalidad, reconociendo a los mexicanos que se encontraran en tales condiciones todos los derechos que corresponden a la nacionalidad mexicana por nacimiento, sin perder de vista la problemática que se podría suscitar respecto de los principios de identidad y soberanía nacionales, razón por la que estableció las siguientes dos excepciones al ejercicio pleno de los derechos correspondientes a los nacionales mexicanos, a saber:

149. • Ningún mexicano por nacimiento puede perder su nacionalidad; a diferencia de los mexicanos por naturalización, quienes pueden ser privados de dicho estatus, cuando se encuentren en alguno de los casos previstos por el apartado B del artículo 37 constitucional federal, y

150. • La limitante a los mexicanos por naturalización o con doble nacionalidad, respecto de la ocupación de los cargos públicos expresamente reservados por la Constitución para mexicanos por nacimiento y que no hayan adquirido otra nacionalidad, atendiendo a la finalidad constitucional perseguida (defensa de la soberanía e identidad nacional).

⁶⁴ Sin que ello implique, en este momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en la presente acción de inconstitucionalidad versa sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.



151. En ese sentido, si el objeto del establecimiento de la reserva en estudio consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, se restringe a los cargos que tienen sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es que no compete establecer otros a las entidades federativas.

152. Así, acorde con lo resuelto por este Pleno, al resolver la referida acción de inconstitucionalidad 87/2018, y aplicados tales razonamientos a las disposiciones aquí impugnadas, se concluye que resultan inconstitucionales los artículos 208, fracción I y 260, fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México, ambos en la porción normativa "*por nacimiento*", por violación de los artículos 1o., párrafo quinto y 32 párrafo segundo, constitucionales, al incorporar el requisito de la nacionalidad mexicana para ocupar los cargos de titular de la Unidad de Asuntos Internos y rector de la universidad, respectivamente, y como dichos funcionarios no están previstos en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución o las leyes federales requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento, cada una de las disposiciones que establecen dicha exigencia para ejercerlos deben declararse inconstitucionales, sin que sea necesario, por tanto, verificar si la norma impugnada tiene un fin válido, pues resultan inconstitucionales, al haberse emitido por una autoridad incompetente.

153. En consecuencia, al ser sustancialmente **fundado** el concepto de impugnación en estudio, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 208, fracción I y 260, fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México, ambos en la porción normativa "*por nacimiento*".

154. SÉPTIMO.—**Efectos de la invalidez de las normas.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁶⁵ las sentencias dictadas en ac-

⁶⁵ "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

"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."

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



ciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

155. Así, de acuerdo con el considerando quinto de este fallo, se declara la invalidez del artículo 139, tercer párrafo, de la Ley de Seguridad del Estado de México, publicada en la Gaceta del Gobierno de la entidad, mediante Decreto Número 328, de veinte de septiembre de dos mil dieciocho.

156. Asimismo, por las razones precisadas en el considerando sexto, se declara la invalidez de los artículos 208, fracción I y 260, fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México, ambos en la porción normativa "*por nacimiento*".

157. La determinación de invalidez surtirá efectos a partir de que se notifiquen los puntos resolutiveos del presente fallo al Congreso del Estado de México.

158. Por lo expuesto y fundado, es de resolverse y se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 109, párrafo último, de la Ley de Seguridad del Estado de México, adicionado mediante Decreto Número 328, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de septiembre de dos mil dieciocho.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 139, párrafo tercero, 208, fracción I, en su porción normativa "*por nacimiento*", y 260, fracción I, en su porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley de Seguridad del Estado de México, reformados mediante Decreto Número 328, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de septiembre de dos mil dieciocho, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de México.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.



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

En relación con el punto resolutivo primero:

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

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 109, párrafo último, de la Ley de Seguridad del Estado de México, adicionado mediante Decreto Número 328, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de septiembre de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pérez Dayán únicamente por la invalidez de su porción normativa "salvo en aquellos casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales y se mantendrán en reserva en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables" votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con reserva en las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 139, párrafo tercero, de la Ley de Seguridad del Estado de México, adicionado mediante Decreto Número 328, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de septiembre de dos mil dieciocho. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra.



Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, 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 en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez de los artículos 208, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", y 260, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley de Seguridad del Estado de México, reformados mediante Decreto Número 328, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de septiembre de dos mil dieciocho. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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 séptimo, relativo a los efectos de la invalidez de las normas, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de México.

En relación con el punto resolutiveo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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 Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aisladas 1a./J. 125/2017 (10a.), 1a./J. 124/2017 (10a.), P./J. 10/2016 (10a.), P./J. 9/2016 (10a.), 1a. CCLXIII/2016 (10a.), 1a. CCLXV/2016 (10a.), 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), 1a. CCLXX/2016 (10a.) y 1a. CCLXXII/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de diciembre de



2017 a las 10:13 horas, del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas y del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, páginas 902, 911, 914 y 894, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de mayo de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en la acción de inconstitucionalidad 88/2018.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el diecisiete de febrero de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto de diversos artículos de la Ley de Seguridad del Estado de México. Entre ellos, se impugnó la validez de los artículos 208, fracción I y 260, fracción I, en sus respectivas porciones normativas "por nacimiento", al considerarlas violatorias de los derechos de igualdad y no discriminación, acceso a un cargo público, dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode a la persona; así como a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión de legislar en materia de nacionalidad.

El primero de dichos preceptos establecía lo siguiente: "Artículo 208. El titular de la unidad de asuntos internos será designado y removido libremente por la o el titular del Ejecutivo Estatal, a propuesta del secretario.

Para ser titular de la unidad de asuntos internos, se requiere: I. Ser ciudadano **mexicano por nacimiento** en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.". En tanto, el segundo estipulaba: "Artículo 260. Para ser rector de la universidad, se requiere: I. Ser ciudadano **mexicano por nacimiento** en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos."

Estas disposiciones fueron declaradas inválidas por mayoría de diez votos,¹ sin embargo, la mayoría consideró, en idénticos términos a los establecidos al

¹ De los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra. En sesión correspondiente al 17 de febrero de 2020.



resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018,² que tal invalidez derivaba de que los Congresos Locales no tienen facultad para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas, porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene reserva explícita respecto a ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento. De lo anterior desprendió la mayoría que ningún Estado puede, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que ya están previstos en la propia Constitución Federal.

Si bien coincidí en la declaratoria de invalidez de la norma impugnada, no comparto las consideraciones de la sentencia.

A continuación, expongo las razones de mi disenso con el criterio mayoritario en torno a la competencia de los Congresos Locales, así como las que, en mi opinión, debieron sustentar la invalidez de la norma a la luz del derecho humano a la igualdad, que evidentemente resultaba transgredido en este caso:

Respondo primero a dos interrogantes previas, que me permitirán entonces exponer las consideraciones de fondo.

1. ¿El Congreso de Veracruz estaba legislando en materia de nacionalidad, como para poder sostener que interfería con una facultad exclusiva del Congreso de la Unión?

La respuesta es no. La nacionalidad está regida por el artículo 30 constitucional y el diverso artículo 73 reserva la facultad expresa al Congreso de la Unión para "XVI. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República."

Ninguna de tales actividades estaba llevando a cabo el legislador de Veracruz, al *restringir* el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto a quienes fueran mexicanos por nacimiento.

2. ¿El artículo 32 constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?

² Bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas, resuelta en sesión de 7 de enero de 2020 por unanimidad de once votos. El Ministro Franco González Salas votó con reservas respecto al resolutorio segundo, la Ministra Ríos Farjat votó en contra de las consideraciones y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la invalidez.



También en este caso nos parece que la respuesta es no. Para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto (las negritas son nuestras):

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, **por disposición de la presente Constitución**, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen **otras leyes del Congreso de la Unión. ...**"

Ciertamente, la Constitución Federal contiene el requisito de la mexicanidad por nacimiento para acceder a diversos cargos, por ejemplo, presidente de la República, secretario de Estado, diputado, senador, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fiscal general de la República, Auditor Superior de la Federación, gobernador de un Estado, comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia Económica o del órgano garante en materia de transparencia, Magistrado Electoral, consejero de la Judicatura Federal; así como para pertenecer al Ejército, a la Armada, a la Fuerza Aérea, o para ser capitán piloto, patrón, maquinista de embarcaciones o aeronaves mexicanas,³ etcétera.

Lo anterior no significa, ni ha significado históricamente, que tales sean los únicos cargos públicos que estén amparados por el artículo 32 antes transcrito. El artículo 32 se limita a regular los cargos y funciones previstos **en la propia** Constitución Federal, sin que de ahí pueda desprenderse que pretenda regular más allá que los previstos **en ella misma** y **en otras leyes del Congreso de la Unión**.

Es evidente que la legislación interna de los Estados no emana del Congreso de la Unión sino de los Congresos Locales, y también es cierto que no existe mandato expreso en este artículo 32 en el sentido que los Estados se entiendan comprendidos en tal reserva. No hay indicios de tal pretendida generalidad, sino, al contrario, de contención y de deferencia al legislador local (se refiere sólo a otras leyes del Congreso de la Unión).

Lo anterior explica que las Constituciones de las entidades federativas suelen contener disposiciones relativas a que reservan ciertos cargos públicos para

³ Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6o., 99, 100 y 32 constitucionales.



"mexicanos por nacimiento", como el de gobernador, diputado, fiscal general, integrante de Ayuntamiento, Magistrado de tribunal local, etcétera.

Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el Pacto Federal, previsto en la Constitución Federal, medularmente en el artículo 40, que dispone que: "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."

Precisamente por existir este régimen de competencias es que el estudio al respecto, el competencial, debe ser preferente.

I. Competencia de las Legislaturas Locales para regular supuestos de acceso a cargos públicos relacionados con la nacionalidad.

En virtud de que el análisis de competencia de las Legislaturas Locales para legislar en cierta materia **es de estudio preferente**, lo primero por definir es si éstas cuentan o no con la facultad de establecer como requisito a un cargo público local el "ser mexicano por nacimiento".

Una correcta metodología en estos casos consiste en definir, en primer lugar y con claridad suficiente, el régimen de competencias a favor de los Estados conforme a los principios del federalismo mexicano, sin introducir aspectos ajenos ni de derechos humanos, porque constituyen un nivel o parámetro distinto de análisis de validez constitucional (del que me ocupo más adelante en el presente voto concurrente).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en sus artículos 40⁴ y 41⁵, un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior**, con la única limitación de las estipulaciones y **reglas mínimas** del Pacto Federal, las cuales por su propia naturaleza deben ser **expresas**.

⁴ "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."

⁵ "Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. ..."



Al respecto, el artículo 124 constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados conforme al principio de que las facultades que no están **expresamente** concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México,⁶ es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual a los Estados.

En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que **el legislador local del Estado de México no está legislando en materia de nacionalidad**, sino **condicionando dos cargos al requisito de ser mexicano por nacimiento**. Lo cual consiste en categorizar o definir el perfil de cargos en la administración pública local como lo son los de titular de la Unidad de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad del Estado de México y rector de la Universidad Mexiquense de Seguridad, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

Por tanto, si la reserva de legislar el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar ciertos cargos públicos, **no se encuentra prevista como competencia exclusiva de la Federación** en el artículo 73 constitucional ni en el 32, ni en ningún otro, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí pueden prever en sus leyes dicho requisito.

En virtud de que todo lo no reservado a la Federación se entiende conferido a los Estados, el régimen de competencias se integra por reglas mínimas y expresas. Por esta razón, **no comparto que se pueda desentrañar una facultad exclusiva a la Federación en detrimento de los Estados a partir de algún ejercicio interpretativo que no toma en cuenta la metodología que demanda un Pacto Federal Constitucional**, como lo es analizar en primer término el régimen de competencias.

De lo contrario, queda el precedente de que el régimen federal es algo así como una figura retórica, siendo que es la realidad nacional, y a merced de cualquier tema que se preteje o se perciba apremiante se puede difuminar o reescribir el régimen de competencias constitucional.

Si bien es misión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretar y salvaguardar la Constitución Federal, esto no significa atribuirle a la Federación competencias o temas que no están distribuidos así en el propio Pacto Federal.

⁶ "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."



II. Razonabilidad de la exigencia de ser "mexicano por nacimiento" en el caso concreto.

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de México sí tenía competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Salvaguardada la competencia residual, se puede entonces realizar un análisis de razonabilidad al caso. Tenemos que, al revisar si las normas impugnadas cumplen o no con el requisito de escrutinio estricto, resulta evidente que no existe ninguna justificación constitucionalmente imperiosa que demande de la mexicanidad por nacimiento para ocupar los cargos de titular de la Unidad de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad del Estado de México y rector de la Universidad Mexiquense de Seguridad.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a las labores a desempeñar, las cuales, respectivamente, se encuentran descritas, principalmente, en los artículos 209 y 261 de la Ley de Seguridad del Estado de México. Siendo entonces que no hay justificación para esta exigencia, es que las normas impugnadas resultan discriminatorias y, por ende, inconstitucionales. Considero que esto debió concluirse en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, porque ésta era la materia del análisis y ése era el método.⁷

Es posible que estemos ante un tema –exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para diversos cargos– que muy rara vez (si acaso) las Legislaturas Locales lograrían justificar respecto a por qué necesitan ese requisito de ser mexicano por nacimiento para tal o cual cargo. Advierto también que el análisis de la razonabilidad puede conducir en la gran mayoría de los casos a la invalidez de la norma; sin embargo, como he señalado, el régimen federal permite una competencia a priori en las exigencias de los cargos que configuran su orden de gobierno. Si resulta que se están creando hipótesis discriminatorias con esa exigencia, debería ser un tema a analizar a partir de una razonabilidad caso por caso.

Este voto se publicó el viernes 7 de mayo de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁷ "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ERICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, «con número de registro digital: 169877».



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.

III. DERECHOS DE ALUMBRADO PÚBLICO. LA LEGISLACIÓN QUE OMITI ESTABLECER LA BASE GRAVABLE Y LA TARIFA APLICABLES PARA EL CÁLCULO DE AQUÉLLOS VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 93 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES, 67 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DEL RINCÓN DE ROMOS Y 46 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO DE LOS ROMO, TODOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

IV. DERECHOS DE ALUMBRADO PÚBLICO. LA LEGISLACIÓN QUE SE LIMITA A SEÑALAR QUE SU PAGO PODRÁ EFECTUARSE EN FORMA MENSUAL, BIMESTRAL O SEMESTRAL VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 93 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES, 67 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RINCÓN DE ROMOS Y 46 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO DE LOS ROMO, TODOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS Y VINCULA AL CONGRESO RESPECTIVO PARA QUE NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD EL PRÓXIMO



AÑO FISCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 93 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES, 67 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RINCÓN DE ROMOS Y 46 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO DE LOS ROMO, TODOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 89/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 24 DE SEPTIEMBRE DE 2020. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: MÓNICA JAIMES GAONA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veinticuatro de septiembre de dos mil veinte**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación.** Mediante escrito presentado el veintisiete de enero de dos mil veinte ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, por conducto de su presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las siguientes normas, todas del Estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal del año 2020:

- Artículo 93 de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes;
- Artículo 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos; y
- Artículo 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo.

Dichos ordenamientos fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el día veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve y su texto es el siguiente:



Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2020

"Artículo 93. En la determinación del suministro del servicio de alumbrado público, se observará lo dispuesto en la Ley de Hacienda del Municipio de Aguascalientes, en relación a que, para su cobro, se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad.

"I. Están obligados a contribuir con el gasto que se genere a cargo del Municipio por el servicio de alumbrado público, para su mantenimiento, mejoramiento y renovación de luminarias, los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicios, así como los predios rústicos o urbanos que se encuentran dentro del territorio de este Municipio.

"II. El derecho de alumbrado público, se causará y pagará de acuerdo a lo siguiente:

"a) Lo que instituya el convenio que para tal efecto se celebre con la Comisión Federal de Electricidad.

"b) Para los efectos del cobro de este servicio, el Municipio podrá realizarlo de manera directa a través de la fijación proporcional sobre el costo de los servicios directos e indirectos, siendo que el pago podrá efectuarse en forma mensual, bimestral o semestral."

Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2020

"Artículo 67. El servicio de alumbrado público estará a cargo de este Municipio de Rincón de Romos y será suministrado dentro del territorio del mismo, conforme a lo siguiente:

"I. El Municipio de Rincón de Romos determinará la forma de recaudación de la aportación social del alumbrado público, (ASAP), a través del convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad."



Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de Los Romo, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2020

"Artículo 46. La aportación social de alumbrado público se recaudará de acuerdo a lo siguiente:

"a) Lo que instituya el convenio que para tal efecto se celebre con la Comisión Federal de Electricidad.

"b) Para los efectos de la aportación de este servicio el Municipio podrá realizarlo de manera directa a través de la fijación proporcional sobre el costo de los servicios directos e indirectos, siendo de forma mensual, bimestral o semestral, los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicios, así como los predios rústicos o urbanos que se encuentren dentro del territorio de este Municipio."

La promovente señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas al Congreso y al gobernador, ambos del Estado de Aguascalientes.

SEGUNDO.—Normas constitucionales y convencionales que se aducen violadas. La Comisión accionante estima violentados los artículos 1o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2o., del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—Conceptos de invalidez. La Comisión accionante adujo lo siguiente:

"ÚNICO.—Los artículos impugnados establecen como atribución de los Municipios de Aguascalientes, San Francisco de los Romo y Rincón de Romos determinar la forma de recaudación de la aportación social del alumbrado público, a través del convenio que establezcan con la Comisión Federal de Electricidad.

"Lo anterior vulnera el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad, reserva de ley y legalidad tributaria, en virtud de que delega la facul-



tad de fijar los elementos esenciales de los derechos correspondientes en una autoridad administrativa, propiciando la arbitrariedad y la incertidumbre respecto de las cuotas que las personas deben pagar.

"En el presente concepto de invalidez se sustentará la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, fundamentalmente, porque permiten un resquicio de arbitrariedad para que una autoridad administrativa determine de forma discrecional el monto de una contribución por un servicio a cargo de la administración municipal, por lo que resultan transgresores de los derechos y principios antes precisados.

"...

"Sin embargo, contrario a las premisas expuestas este organismo nacional estima que los artículos impugnados contravienen el sistema establecido en la Constitución General de la República para la imposición de contribuciones, pues delegan funciones que corresponden al legislador en otros servidores públicos, como se abundará en el apartado siguiente.

"Lo anterior es así en virtud de que el principio de legalidad tributaria, contenido en el numeral 31, fracción IV, de la Norma Fundamental, se traduce en la exigencia de que sea el legislador quien determine los elementos esenciales de la contribución y no las autoridades administrativas, es decir, deben contenerse en un ordenamiento con rango de ley formal y materialmente, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las personas en su calidad de contribuyentes.

"...

"De forma similar, dentro del orden jurídico del Estado de Aguascalientes, las leyes hacendarias municipales de dicha entidad federativa señalan diversos tipos de ingresos, tales como impuestos, derechos, entre otros.

"En el caso que nos ocupa, resulta particularmente relevante abordar las características de las contribuciones denominadas 'derechos', toda vez que esta Institución Nacional considera que la recaudación de la denominada



‘aportación social de alumbrado público’ que determinarán los Municipios de Aguascalientes, Rincón de Romos y de San Francisco de los Romo, tiene esa naturaleza y, en consecuencia, los elementos esenciales que los determinan deben establecerse formal y materialmente en una ley.

"Al respecto, el derecho, como especie de tributo, se puede definir como la contraprestación señalada por la ley en pago de servicios de carácter administrativo o por la explotación de bienes del dominio público sobre los cuales el Estado ejerce su titularidad.

"En ese sentido, los derechos se causan en cualquiera de los siguientes supuestos:

"1. Pago por la explotación o aprovechamiento de bienes del dominio público del Estado.

"2. Pago por servicios de carácter público que presta el Estado.

"...

"C. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

"Como se dijo anteriormente, las normas reclamadas habilitan a una autoridad administrativa, como lo es el Municipio, para determinar la forma en que se recaudará ‘la aportación social’ del alumbrado público al señalar que ello se realizará por medio de los convenios que celebren las autoridades municipales con la Comisión Federal de Electricidad.

"Es decir, el legislador hidrocálido facultó indebidamente a los Municipios de Aguascalientes, de Rincón de Romos y de San Francisco de los Romo, todos del Estado de Aguascalientes, para determinar a través de un convenio los elementos propios de la contribución, como lo es la cuota de derechos que deberán pagar los contribuyentes usuarios de alumbrado público y su forma de recaudación, atribución que es propia e indelegable del Poder Legislativo Local.



"Con base a lo anterior, la recaudación de la 'aportación social de alumbrado público', de conformidad con el ordenamiento que los crea, son derechos por servicios de carácter público del orden administrativo acorde a su naturaleza.

"Ello es así, debido a que las aportaciones sociales de alumbrado público, como lo refieren las normas impugnadas, son contraprestaciones que cobran los Ayuntamientos respectivos por concepto de brindar alumbrado público, servicio que tienen a su cargo los Municipios, de conformidad con el artículo 115, fracción III, inciso b), de la Norma Suprema, actividad por la cual pueden cobrar las contribuciones correspondientes, tal como lo apunta la fracción IV, inciso c), del mismo artículo constitucional.

"Lo anterior se confirma con la definición que aportan las leyes de hacienda de los Municipios cuyas disposiciones de ingresos son impugnadas. Verbigracia, el artículo 4o., de la Ley de Hacienda del Municipio de Aguascalientes indica que los derechos son contraprestaciones establecidas en la ley, por los servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio.

"Ahora bien, apuntado lo anterior, a consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos las leyes combatidas resultan inconstitucionales al no contener todos los elementos esenciales de los derechos que cobrarán los Municipios por la prestación del servicio de alumbrado público, en virtud de que delegan de manera indebida la facultad de establecer la forma de recaudación y las tarifas o cuotas respectivas por los servicios que se prestan en una autoridad administrativa, como lo son las propias dependencias municipales.

"Si bien las disposiciones impugnadas de los Municipios de Aguascalientes y Francisco de los Romo señalan algunos de los elementos constitutivos del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, como los sujetos obligados, el hecho imponible, la base y varios momentos de pago, lo cierto es que los mismos no son suficientes para evitar la discrecionalidad de la autoridad administrativa al momento de determinar la contribución.



"Lo anterior es así toda vez que tratándose de la época de pago se señalan tres posibles momentos, mensual, bimestral y semestral, además de que ninguna de las disposiciones impugnadas señala al menos un parámetro para la determinación de la tarifa a pagar, dejando a los contribuyentes en la incertidumbre sobre el costo real que deberán cubrir por la prestación del servicio de alumbrado público y el momento en el cual deben hacerlo, pues será una autoridad administrativa quien lo determinará en un convenio.

"De esta forma, las disposiciones tildadas de inconstitucionales transgreden el principio de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que ello implica que se deja al arbitrio de un órgano administrativo el establecimiento de uno de los elementos esenciales de las contraprestaciones que deban cubrirse por los servicios relacionaos con el alumbrado público, en desmedro de la seguridad jurídica de los contribuyentes.

"Como es de advertirse con absoluta claridad de la lectura de las normas que nos ocupan, el Congreso del Estado de Aguascalientes delegó completamente a los Municipios de Aguascalientes, Rincón de Romos y de San Francisco de los Romo, la facultad de determinar la forma en que se recaudarán 'las aportaciones sociales' de alumbrado público, sin indicar o plasmar en la ley el parámetro o el mecanismo de control objetivo que implica que la determinación del tributo quede a discreción de la autoridad encargada de la exacción, de tal forma que los contribuyentes usuarios del servicio referido, conozcan con certeza las contraprestaciones que están obligados a pagar, máxime que no puede considerarse que el establecimiento de derechos por servicios de alumbrado público se consideran de alta especificidad técnica que ameriten la delegación aludida.

"De esta forma, se transgrede el derecho de seguridad jurídica en materia tributaria en perjuicio de los contribuyentes, ya que no permite que el propio ordenamiento legal sea instrumento o mecanismo de defensa frente a la arbitrariedad de las autoridades administrativas, en razón de que las personas usuarias de dicho servicio no tendrán la certeza de a qué atenerse respecto de los cobros que, en el momento de causación, realicen las autoridades municipales hidrocálidas.





"Por lo anterior, ha quedado evidenciada la inconstitucionalidad que contienen las disposiciones impugnadas, en contravención del derecho humano de seguridad jurídica y de los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria, por lo cual lo procedente es declarar la invalidez de las normas indicadas en el apartado III de la presente demanda."

CUARTO.—**Admisión.** Mediante proveído de seis de febrero de dos mil veinte se admitió a trámite este asunto; se ordenó requerir a las autoridades que emitieron las normas impugnadas para que rindieran sus informes de ley; y se acordó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

QUINTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.** Mediante escrito presentado el veintisiete de febrero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Natzilly Teresita Rodríguez Calzada, en su carácter de **presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Aguascalientes**, compareció a rendir su informe en los términos siguientes:

"En el Municipio, la relación entre población y gobierno, se encuentra directamente vinculada a la prestación de los servicios públicos; atendiendo este criterio, el Municipio debe realizar un análisis exhaustivo de sus capacidades administrativas, técnicas y financieras con el fin de cumplir, de manera eficiente, con la prestación de los servicios públicos; atendiendo este criterio, el Municipio debe realizar un análisis exhaustivo de sus capacidades administrativas, técnicas y financieras con el fin de cumplir, de manera eficiente, con la prestación de los servicios, en razón de que para la población, este aspecto, constituye en general un elemento valorativo del desempeño de su gobierno.

"Bajo ese criterio, fue que se revisaron y analizaron las iniciativas de las leyes de ingresos de los Municipios de Aguascalientes, Rincón de Romos y San Francisco de los Romo, para verificar que se atendieran los requisitos constitucionales y legales en la materia, en el entendido de que el Ayuntamiento debe contar con los recursos económicos que le permitan satisfactoriamente atender sus atribuciones pero sin lesionar el patrimonio de la población, esto es no crear nuevos impuestos ni incrementar las tasas o tarifas existentes, salvo que existan



causas debidamente justificadas con elementos objetivos que permitan dimensionar el caso concreto.

"En el caso particular del Municipio de Aguascalientes, fue establecida una reformulación del artículo respecto del alumbrado público, a fin de acatar los criterios que ha sostenido este Máximo Tribunal, en lo que toca a este tema y con la responsabilidad que tanto ciudadanía como autoridad encargada de brindar el servicio deben participar en el costo del alumbrado público."

SEXTO.—Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes. Mediante escrito depositado el veinticinco de febrero de dos mil veinte, ante la Oficina de Correos de México y recibido el nueve de marzo siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Genoveva Silva Moreno, en su carácter de **directora general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General del Gobierno del Estado de Aguascalientes**, compareció a rendir el informe solicitado, en el que esencialmente manifestó:

"1. El acto legislativo del que se reclama la invalidez es material y formalmente de carácter legislativo. En el caso concreto los Decretos Números (sic): artículo 93 que contiene la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes por el ejercicio fiscal 2020, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, en fecha 27 de diciembre de 2019, concretamente el artículo 67 que contiene la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Ramos del Estado de Aguascalientes, en fecha 27 de diciembre de 2019 y concretamente el artículo 46 que contiene la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, en fecha 27 de diciembre de 2019, cuya invalidez reclama la accionante, son producto de una deliberación que se hace en el Congreso del Estado en la que el Ejecutivo solamente cumple con la función de promulgación de leyes, por lo tanto, es cierto que los citados decretos, fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, de fecha 27 de diciembre de 2020 (sic).

"2. Por cuanto a los actos impugnados al Poder Legislativo del Estado al no ser propios del Ejecutivo del Estado, no se contestan.



"3. Ahora bien, los actos impugnados al Gobernador Constitucional del Estado, es decir la promulgación y orden de publicación de los decretos que nos ocupan y cuya invalidez reclama el promovente de la presente acción de inconstitucionalidad, se realizó en acatamiento a la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, que en sus artículos 32, 35 y 46, fracción I, establecen:

"Artículo 32.' (se transcribe)

"Artículo 35.' (se transcribe)

"Artículo 46.' (se transcribe)

"La fracción I antes mencionada, indica que una de las facultades y obligaciones del Ejecutivo es la de promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso del Estado; y promulgar significa: (Del lat. *Promulgare*.) Tr. Publicar algo solemnemente. Der. Publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria. (Según se lee en el Diccionario de la Real Academia Española, edición 2020).

"Independientemente de que el Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes haya promulgado y ordenado la publicación en el Periódico Oficial del Estado, de los decretos que contienen las Leyes de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020, correspondientes a los Municipios de Aguascalientes, Rincón de Romos y San Francisco de los Romo, todos del Estado de Aguascalientes, impugnados de validez dentro de los autos de la presente acción de inconstitucionalidad, es el caso que lo hace en acatamiento a la Constitución Política del Estado que establece la obligación del gobernador del Estado de mandar publicar una ley, una vez que sea aprobada por parte del Poder Legislativo del Estado.

"Es decir, la promulgación de una ley es una actividad del Ejecutivo que se encuentra subordinada a la actividad del Poder Legislativo quien expide la ley; por lo tanto, es una obligación que se hace en cumplimiento al sistema jurídico federal y al propio Estado, atento a lo dispuesto por los artículos 32, 35 y 46, fracción, I de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.



"Por lo tanto, se considera que la sola publicación de un documento por el Ejecutivo no viola los preceptos constitucionales y convencionales que menciona el promovente en su escrito de demanda. Lo anterior encuentra sustento en lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia «196», con número de registro digital: 389649, de la Séptima Época, emitida por el Pleno, que al rubro se puede leer:

"LEYES, AMPARO CONTRA. AUTORIDAD RESPONSABLE. SOBRESEIMIENTO IMPROCEDENTE CUANDO SE SEÑALA AL CONGRESO QUE LA EXPIDIÓ, PERO NO AL EJECUTIVO QUE LA PROMULGÓ.' (se transcribe)

"En este orden de ideas, siendo el Poder Legislativo Local el órgano deliberativo donde se discute y se aprueba el contenido de las normas, es dicho Poder a quien en todo caso, le corresponde defender la validez de las normas que se promulgan."

SÉPTIMO.—**Expediente electrónico.** Por acuerdo de diez de junio de dos mil veinte, se determinó que de conformidad con lo establecido en el Acuerdo General Número 8/2020 de veintiuno de mayo de dos mil veinte, emitido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula la integración de los expedientes impresos y electrónicos en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, era necesario digitalizar las constancias y formar el expediente electrónico del presente asunto para continuar el trámite, en virtud de que las normas cuya constitucionalidad se cuestiona son de vigencia anual.

OCTAVO.—**Cierre de instrucción.** Mediante proveído de quince de julio de dos mil veinte, se decretó el cierre de instrucción en este asunto.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de su ley reglamentaria; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la



Federación, así como el punto segundo, fracción II del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece; toda vez que en ella la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de diversas normas de carácter general.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** La demanda de esta acción de inconstitucionalidad se presentó de forma oportuna, es decir, dentro del plazo de treinta días naturales que establece el artículo 60 de la ley reglamentaria,¹ por lo siguiente:

a) Las normas reclamadas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, mediante sendos decretos el **veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve**;

b) El cómputo inició el sábado **veintiocho de diciembre** de dos mil diecinueve;

c) El plazo de treinta días naturales venció el domingo **veintiséis de enero de dos mil veinte**;

d) El artículo 60 citado dispone que: "Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente ...";

e) El día hábil siguiente fue el lunes veintisiete de enero de dos mil veinte.

f) Si el escrito inicial se presentó el lunes **veintisiete de enero de dos mil veinte**, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se debe concluir que la presente acción es oportuna, tal y como se demuestra en el siguiente calendario:

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



Diciembre 2019							Enero 2020						
D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S
1	2	3	4	5	6	7				1	2	3	4
8	9	10	11	12	13	14	5	6	7	8	9	10	11
15	16	17	18	19	20	21	12	13	14	15	16	17	18
22	23	24	25	26	27	28	19	20	21	22	23	24	25
29	30	31					26	27	28	29	30	31	

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

Legitimación en la causa. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

La demanda de esta acción de inconstitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos **93** de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes; **67** de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos; y **46** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, todas del Estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2020; las cuales fueron publicadas el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve, por lo que en términos del artículo señalado en el párrafo que precede, se encuentra facultada para tal efecto, toda vez que hace valer violaciones a los principios de seguridad jurídica, legalidad en materia tributaria y reserva de ley, así como la obligación estatal de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos.

Legitimación en el proceso. Los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos² y 18 de su reglamento

² Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.



interno,³ otorgan a su presidente la representación legal de dicho órgano, así como la facultad para promover el presente medio de control constitucional.

En ese sentido, obra en autos copia certificada del acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve emitido por la Mesa Directiva del Senado de la República, mediante el cual se hace constar que, en sesión de siete de noviembre del mismo año, se designó como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a María del Rosario Piedra Ibarra, por un periodo de cinco años, comprendido del dos mil diecinueve al dos mil veinticuatro (foja 20 del expediente).

En consecuencia, toda vez que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe colegir que dicha servidora pública tiene legitimación en el proceso.

CUARTO.—Precisión de las normas impugnadas. Del examen integral de la demanda se advierte que la Comisión accionante reclama los artículos **93** de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes; **67** de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos; y **46** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, todas del Estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve.

QUINTO.—Causas de improcedencia. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo

"Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;** ...

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

³ **Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

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



que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

En el caso, el Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes argumenta que su participación en el proceso legislativo de las normas impugnadas, se limitó únicamente a su promulgación y publicación en el medio oficial respectivo, en cumplimiento a los artículos 32, primer párrafo, 35 y 46, fracción I, de la Constitución Local,⁴ lo cual debe **desestimarse** acorde con la **jurisprudencia P./J. 38/2010**,⁵ de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR

⁴ **Constitución Política del Estado de Aguascalientes.**

"**Artículo 32.** Aprobada una iniciativa de ley o decreto por el Congreso del Estado, pasará al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones qué hacer o transcurrido el plazo sin haberlas hecho, lo publicará dentro de los diez días hábiles siguientes. En caso contrario, el Congreso del Estado ordenará su publicación."

"**Artículo 35.** Para su observancia, las leyes y decretos deberán publicarse en Periódico Oficial del Estado y entrarán en vigor al día siguiente de su publicación. Cuando en la ley o decreto se fije la fecha en que debe empezar a regir, su publicación se hará por lo menos tres días antes de aquélla."

"**Artículo 46.** Son facultades y obligaciones del gobernador:

"I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

⁵ De texto: "Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República."



Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página 1419, registro digital: 164865)

Ahora bien, al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, **se procede a realizar el estudio de fondo.**

SEXTO.—**Invalidez de las normas reclamadas.** En su único concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene, de forma general, lo siguiente:

- Las normas impugnadas facultaron indebidamente al ente municipal para determinar la forma en que se recaudará "**la aportación social**" del alumbrado público, al señalar que se realizará por medio de los convenios que celebren las autoridades con la Comisión Federal de Electricidad.

- De conformidad con lo establecido en el artículo 4o. de la Ley de Hacienda del Municipio de Aguascalientes, los derechos son contraprestaciones establecidas en la ley, por los servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, por lo que las normas impugnadas al no contener todos los elementos esenciales de los derechos que cobrarán los Municipios por la prestación del servicio de alumbrado público, resultan inconstitucionales.

- A pesar de que la norma impugnada señala algunos de los elementos constitutivos del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, como son los sujetos obligados, el hecho imponible y los momentos de pago (mensual, bimestral y semestral), lo cierto es que no son suficientes para evitar la discrecionalidad de la autoridad administrativa al momento de determinar la contribución.

- No se señala un parámetro para la determinación de la tarifa a pagar, dejando a los contribuyentes en la incertidumbre sobre el costo real que deberán cubrir por la prestación del servicio de alumbrado público y el momento en que deben hacerlo, pues será una autoridad administrativa quien lo determi-



nará en un convenio, lo cual resulta violatorio del principio de reserva de ley y de legalidad tributaria.

- No puede considerarse que el establecimiento de derechos por servicios de alumbrado público sea de alta especialidad técnica de tal modo que amerite una delegación a los Municipios de la facultad para determinar la forma en que se recaudarán las aportaciones sociales, lo que transgrede el derecho de seguridad jurídica y materia tributaria en perjuicio de los contribuyentes.

Es esencialmente **fundado** lo alegado por la accionante.

Este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019**,⁶ en la que se analizó la regularidad constitucional del artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que establece la prestación de los derechos de alumbrado público, determinó lo siguiente:

"El principio de legalidad tributaria contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, se ha explicado como la exigencia de que toda contribución sea creada por el Poder Legislativo y que sus elementos esenciales (sujeto, objeto, base, tasa y época de pago) estén consignados en la ley, de modo tal que el obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.

"Lo anterior encuentra su expresión en las jurisprudencias de rubros siguientes: 'IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY.'. (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 91-96, Primera Parte, página 172, registro digital: 232796) y (sic) 'IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.'. (*Semanario Judicial*

⁶ Resuelta por unanimidad de nueve votos el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Los Ministros Luis María Aguilar Morales y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por consideraciones distintas.



de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 91-96, Primera Parte, página 173, registro digital: 232797)

"De acuerdo con dichos criterios, el respeto del principio de legalidad tributaria exige que la carga impositiva esté prevista en ley para evitar:

"a) Que la fijación del tributo quede al margen de la arbitrariedad de las autoridades exactoras, quienes sólo deberán aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas antes de cada caso concreto;

"b) El cobro de contribuciones imprevisibles;

"c) El cobro de tributos a título particular; y,

"d) Que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien precise los elementos del tributo.

"Por consiguiente, la observancia al principio de legalidad tributaria se traduce en que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan todos los elementos para realizar el cálculo de una contribución, fijándolos con la precisión necesaria a fin de que:

"1) Se impida el comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades que directa o indirectamente participen en su recaudación; y

"2) Se genere certidumbre al gobernado sobre qué hecho o circunstancia se encuentra gravado; cómo se calculará la base del tributo; qué tasa o tarifa debe aplicarse; cómo, cuándo y dónde se realizará el entero respectivo y, en fin, todo aquello que le permita conocer qué cargas tributarias le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra o pretenda ubicarse, pues es al legislador al que compete dar a conocer los elementos del tributo, y no así a otro órgano.

"En concordancia con lo anterior, es pertinente destacar que uno de los elementos esenciales de las contribuciones es la base gravable, la cual fue



definida por el Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 72/2006, de rubro: 'CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE.'. (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de dos mil seis, página 918, registro digital: 174924)

"De dicho criterio se pone de manifiesto que la base gravable constituye la dimensión o magnitud cuantificable de la capacidad contributiva expresada en el hecho imponible, esto es, sirve para determinar la capacidad contributiva gravada, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, tasa o cuota.

"Aunado a ello, la base gravable sirve como elemento de identificación de la contribución, pues en el supuesto de que exista distorsión con el hecho imponible, aquélla podrá revelar el verdadero aspecto objetivo gravado por el legislador y, por ende, cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa.

"Al respecto, se debe destacar que, tanto en la doctrina como en la práctica fiscal, se reconocen dos formas de determinar el monto de la obligación tributaria, conforme a las cuales los tributos pueden ser clasificados en dos categorías, a saber, de cuota fija o de cuota variable,

"a) De cuota fija: Son aquellos en los que la ley establece directamente la cantidad a pagar, por lo que no necesitan de elementos cuantificadores para la determinación de la deuda tributaria, de manera que siempre que se actualice el hecho generador del gravamen, el sujeto pasivo debe ingresar la misma cuantía; de ahí que en este supuesto el legislador puede prescindir de la base gravable, o incluso expresarla en términos genéricos.

"Las mencionadas contribuciones de cuota fija operan para gravar manifestaciones indirectas de riqueza y, principalmente, la prestación de servicios públicos o el uso y aprovechamiento de un bien del dominio público, como son los derechos, así como cuando se establecen como contraprestación por el beneficio que reporta al contribuyente determinada obra pública (contribuciones



especiales o de mejoras), pues el sujeto pasivo debe ingresar la misma cuantía al beneficiarse en igual medida con el hecho generador de la contribución.

"b) De cuota variable: En este tipo de impuestos la cantidad a pagar se establece en función de la base imponible, dependiendo de la magnitud en que se pretenda gravar la situación, hecho, acto o actividad denotativa de capacidad contributiva descrita en el hecho imponible, por lo que, en este supuesto, el legislador en ejercicio de su amplia libertad de configuración tributaria, puede utilizar expresiones dinerarias o cualquier otra unidad de medida, según el tipo de contribución de que se trate.

"Ahora bien, en el caso, de la lectura del artículo impugnado se advierte que no establece en términos monetarios la base gravable del impuesto a cargo de los sujetos obligados por la norma, sino que faculta al Municipio de Tlayacapan para que, en un periodo de noventa días naturales, lo determine con base en los convenios necesarios que pueda celebrar con las dependencias correspondientes, a efecto de concretar el cobro de los derechos derivados de la prestación del servicio de alumbrado público.

"En ese sentido, lo que hace la norma impugnada es delegar a las autoridades municipales extractoras (sic) la determinación de la base gravable, así como la tasa o tarifa aplicable a los derechos de alumbrado público, lo cual resulta contrario al principio de legalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales, para que el sujeto obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.

"Lo anterior encuentra sustento en la tesis 2a. LXII/2013 (10a.), de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de título y subtítulo: 'LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA BASE GRAVABLE DE LAS CONTRIBUCIONES.'. (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 2, agosto de dos mil trece, página 1325, registro digital: 2004260)



"Ello es así, en la medida en que los destinatarios de la norma no cuentan con la posibilidad de conocer con certeza la base gravable ni la tarifa respectiva, aunado a que no puede considerarse que el establecimiento de dicho elemento esencial de los derechos por servicio de alumbrado público sea de tan especificidad técnica que ameriten una delegación de facultades, pues debe estimarse que constituye un gravamen de cuota fija que no puede prescindirse de ese elemento cuantificador del tributo."

De acuerdo a lo anterior, este Alto Tribunal determinó declarar la invalidez de la norma impugnada al no establecer en términos monetarios la base gravable del impuesto a cargo de los sujetos obligados por la norma, sino que faculta al Municipio para que, en un periodo de noventa días naturales, lo determine con base en los convenios necesarios que pueda celebrar con las dependencias correspondientes, a efecto de concretar el cobro de los derechos derivados de la prestación del servicio de alumbrado público.

Pues bien, en el caso del artículo 93 de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2020, que aquí se analiza, sucede esencialmente lo mismo, toda vez que permite al ente municipal, con base a la firma del convenio que se haga con la Comisión Federal de Electricidad, lleve a cabo el cobro correspondiente, como se observa a continuación:

Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2020

"Artículo 93. En la determinación del suministro del servicio de alumbrado público, se observará lo dispuesto en la Ley de Hacienda del Municipio de Aguascalientes, en relación a que, para su cobro, se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad.

"I. Están obligados a contribuir con el gasto que se genere a cargo del Municipio por el servicio de alumbrado público, para su mantenimiento, mejoramiento y renovación de luminarias, los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicios, así como los predios rústicos o urbanos que se encuentran dentro del territorio de este Municipio.



"II. El derecho de alumbrado público, se causará y pagará de acuerdo a lo siguiente:

"a) Lo que instituya el convenio que para tal efecto se celebre con la Comisión Federal de Electricidad.

"b) Para los efectos del cobro de este servicio, el Municipio podrá realizarlo de manera directa a través de la fijación proporcional sobre el costo de los servicios directos e indirectos, siendo que el pago podrá efectuarse en forma mensual, bimestral o semestral."

La norma transcrita remite al contenido de la Ley de Hacienda del Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, la cual en su artículo 138 establece:

(Reformado, P.O. 16 de diciembre de 2019)

"Artículo 138. El servicio de alumbrado público estará a cargo de este Municipio de Aguascalientes y será suministrado dentro del territorio del mismo, conforme a lo siguiente:

"I. El Municipio de Aguascalientes determinará la forma de recaudación de la aportación social del alumbrado público, (ASAP), a través del convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad."

Como se observa, esta disposición tampoco establece con exactitud la base gravable de la contribución ni la tarifa correspondiente por concepto del servicio de alumbrado público, porque, al igual que la norma impugnada, de manera imprecisa, señala que el Municipio recaudará "... **la aportación social del alumbrado público, (ASAP), a través del convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.**"; con lo cual persiste la incertidumbre acerca de, al menos, la cifra sobre la cual se aplicaría una cuota –también incierta– que debiera pagarse por cada usuario del servicio que presta ese organismo.

En tal virtud, y toda vez que el artículo 93 de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2020, delega a las autoridades municipales exactoras la determinación de la base gravable, así como la tasa o tarifa aplicable a los derechos de alumbrado pú-



blico, **debe declararse su invalidez** por violar el principio de legalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Adicionalmente, al establecer que el pago podrá hacerse en tres distintos momentos (mensual, bimestral o semestral), también genera inseguridad jurídica al destinatario de la norma, pues no permite conocer con certeza el momento en el cual se produce dicha obligación, lo cual también resulta violatorio del principio de seguridad jurídica contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Por las mismas razones, **debe declararse la invalidez** de los artículos 67, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos, y 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, ambos del Estado de Aguascalientes y para el ejercicio fiscal del año 2020, pues ambos preceptos no contienen los elementos mínimos para brindar certeza a los contribuyentes, consistentes en la base, tasa y época de pago, imprescindibles para determinar con precisión los derechos a cargo del particular por concepto del servicio de alumbrado público, sino que delegan en las autoridades municipales su determinación mediante la firma de un convenio con la Comisión Federal de Electricidad, tal como se aprecia del texto de esas disposiciones:

Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2020

"Artículo 67. El servicio de alumbrado público estará a cargo de este Municipio de Rincón de Romos y será suministrado dentro del territorio del mismo, conforme a lo siguiente:

"I. El Municipio de Rincón de Romos determinará la forma de recaudación de la aportación social del alumbrado público, (ASAP), a través del convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad."

Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de Los Romo, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2020

"Artículo 46. La aportación social de alumbrado público se recaudará de acuerdo a lo siguiente:



"a) Lo que instituya el convenio que para tal efecto se celebre con la Comisión Federal de Electricidad.

"b) Para los efectos de la aportación de este servicio el Municipio podrá realizarlo de manera directa a través de la fijación proporcional sobre el costo de los servicios directos e indirectos, siendo de forma mensual, bimestral o semestral, los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicios, así como los predios rústicos o urbanos que se encuentren dentro del territorio de este Municipio."

En consecuencia, al ser violatorias de las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en los artículos 14 y 16, así como del principio de legalidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **procede declarar la invalidez** de los artículos **93** de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes; **67** de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos; y **46** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, todas del Estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve.

SÉPTIMO.—Efectos. En razón de lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos** a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Aguascalientes y **se vincula a dicho órgano legislativo** para que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas declaradas inválidas en este fallo en el próximo ejercicio fiscal.⁷

Asimismo, **deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados**, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

⁷ Así se ordenó en la acción de inconstitucionalidad 6/2017, presentada bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, fallada el catorce de noviembre de dos mil diecisiete.



Por lo expuesto y fundado, se

Resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos **93** de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, **67** de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos y **46** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, todos del Estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve, de conformidad con lo expuesto en el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de este fallo al Congreso del Estado de Aguascalientes y conforme a los efectos vinculativos hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando séptimo de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo



Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reserva de criterio en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la precisión de las normas impugnadas y a las causas de improcedencia. El Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo a la invalidez de las normas reclamadas, consistente en declarar la invalidez de los artículos 93 de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos y 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, todos del Estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez extensiva a otros preceptos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes y 2) vincular al Congreso del Estado de Aguascalientes a que, en lo futuro y tratándose de disposiciones generales de vigencia anual, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.



En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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 Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez extensiva a otros preceptos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: determinar que esta sentencia deberá notificarse a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 19 de abril de 2021.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 31 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA



UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE HA SIDO REFORMADA, ANTE LA EVENTUAL DECLARATORIA DE INVALIDEZ QUE PUEDE SURTIR EFECTOS RETROACTIVOS.

III. INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS. LA FACULTAD DE AUTORIZARLA ES EXCLUSIVA DE LA AUTORIDAD JUDICIAL FEDERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 54, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

IV. INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS. CORRESPONDE AL TITULAR DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SOLICITAR A LA AUTORIDAD JUDICIAL FEDERAL SU AUTORIZACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 54, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

V. INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR. CORRESPONDE AL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA SOLICITARLA A LA AUTORIDAD JUDICIAL FEDERAL, POR SER ÉSTE EL TITULAR DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL ESTADO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 54, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

VI. INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR. LA FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DELITOS VINCULADOS DE LA ENTIDAD, CARECE DE FACULTADES PARA SOLICITARLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 54, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).



VII. INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS. LA PREVENCIÓN DE QUE LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DEBEN CONTAR AL MENOS CON LAS CARACTERÍSTICAS Y ATRIBUCIONES PREVISTAS EN LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS, NO INCLUYE LA FACULTAD DE SOLICITAR AQUÉLLA A LA AUTORIDAD JUDICIAL FEDERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 54, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

VIII. DELITO DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR. EL CONGRESO LOCAL CARECE DE FACULTADES PARA DECIDIR EN TORNO AL RÉGIMEN DE SUPLETORIEDAD DE NORMAS GENERALES CUANDO ÉSTAS SON DETERMINADAS POR EL LEGISLADOR FEDERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES". DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR").

IX. SUPLETORIEDAD DE LAS NORMAS. REQUISITOS PARA QUE OPERE.

X. DELITO DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA LEGISLAR SOBRE ESTE DELITO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES", DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN



FORZADA DE PERSONAS Y DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

XI. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA PREVER LA SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES EN LO NO PREVISTO POR LA NORMATIVA LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES", DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "EL CÓDIGO PENAL FEDERAL" Y "Y LOS TRATADO INTERNACIONALES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE", DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 6, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS QUE INDICAN "LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES", "EL CÓDIGO PENAL FEDERAL" Y "LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE EL ESTADO SEA PARTE", Y 54, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).



XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 6, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS QUE INDICAN "LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES", "EL CÓDIGO PENAL FEDERAL" Y "LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE EL ESTADO SEA PARTE", Y 54, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL PRODUCE EFECTOS A PARTIR DE LA FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO A LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN MATERIA PENAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 6, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS QUE INDICAN "LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES", "EL CÓDIGO PENAL FEDERAL" Y "LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE EL ESTADO SEA PARTE", Y 54, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 18 DE ENERO DE 2021. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIOS: OLIVER CHAIM CAMACHO Y JAVIER EDUARDO ESTREVER RAMOS.



Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al dieciocho de enero de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

Sentencia

Que resuelve la acción de inconstitucionalidad 104/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su presidente Luis Raúl González Pérez, quien solicitó la invalidez de los artículos 6o. y 54, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, reformados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve.

I. Trámite

1. **Demanda.** Mediante escrito que se recibió el diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹ Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad.

2. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California Sur.

3. **Normas generales cuya invalidez se reclama:** Se impugna la validez de los artículos 6o. y 54, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, reformados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve.

4. **Preceptos violados.** Se señalaron como preceptos violados los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

¹ Página 26 vuelta del cuaderno en que se actúa.



y, 1, 2 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todos ellos en relación con el derecho a la seguridad jurídica, al principio de legalidad y a la obligación del Estado de promover, respetar y garantizar los derechos humanos.

5. **Concepto de invalidez.** El promovente hizo valer dos conceptos de invalidez, en los que, en síntesis, manifestó lo siguiente:

En el **primero de ellos** se pronunció en relación con el contenido del artículo 6o. de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, pues consideró que al establecer la supletoriedad de la ley general en la materia y del Código Nacional de Procedimientos Penales vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, conforme a lo que sigue:

- En principio, señaló que la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas es la que define el contenido de la local, siendo aplicable en primer lugar y no supletoriamente. El Código Nacional de Procedimientos Penales tampoco puede preverse como supletorio ya que es el código único de la materia.

- Luego, indicó, de la interpretación armónica y congruente de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, sobre ellos descansa el sistema jurídico mexicano y buscan que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre que lo coloque en un estado de indefensión.

- Su contenido, en esencia, radica en que los gobernados sepan "a qué atenerse" y, por ende, conlleva una protección a actos arbitrarios de la autoridad, es decir, la *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

- Es principio general de derecho que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza, por ende, la actuación de las autoridades debe estar determi-



nada y consignada en el texto de la norma, caso contrario dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

- Consideró que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se pueden ver transgredidos en los siguientes supuestos: a) cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental; b) cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el Texto Constitucional; y, c) cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

- Además, en términos del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prevé que todo aquello que no está expresamente concedido por la Ley Suprema a los funcionarios federales se entiende reservado a los Estados o a la Ciudad de México en los ámbitos de sus respectivas competencias.

- Por ende, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, sólo pueden legislar en todo aquello que no está expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario transgreden el orden constitucional al realizar actos que están fuera de su competencia.

- Expuesto lo anterior, la demandante consideró que el contenido del artículo controvertido actualiza una infracción al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, toda vez que establece una indebida supletoriedad normativa respecto de ordenamientos como la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y el Código Nacional de Procedimientos Penales.

- Para ello, retomó el contenido del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Norma Fundamental² y puntualizó que de su contenido se desprende con

² *Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...



claridad que es facultad del Congreso de la Unión expedir la Ley General en Materia de Desaparición de Personas, en la que debe establecer, como mínimo, lo siguiente: a) los tipos penales y sus sanciones; b) la distribución de competencias entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; y, c) las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Y se mantuvieron solamente aquellas facultades que el legislador federal les otorgó conforme al régimen de concurrencia y coordinación.

• El diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas de la que destacó el contenido del artículo 2,³ pues indicó que de él se desprende que, si bien las entidades federativas son competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos, en los supuestos que

"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.

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

³ "Artículo 2...

"I. Establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, para buscar a las personas desaparecidas y no localizadas, y esclarecer los hechos; así como para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como los delitos vinculados que establece esta ley;

"II. Establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como otros delitos vinculados y sus sanciones;

"III. Crear el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas;

"IV. Crear la Comisión Nacional de Búsqueda y ordenar la creación de Comisiones Locales de Búsqueda en las entidades federativas;

"V. Garantizar la protección integral de los derechos de las personas desaparecidas hasta que se conozca su suerte o paradero; así como la atención, la asistencia, la protección y, en su caso, la reparación integral y las garantías de no repetición, en términos de esta ley y la legislación aplicable;

"VI. Crear el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, y

"VII. Establecer la forma de participación de los familiares en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones de búsqueda e identificación de personas desaparecidas y no localizadas; así como garantizar la coadyuvancia en las etapas de la investigación, de manera que puedan verter sus opiniones, recibir información, aportar indicios o evidencias."



no le correspondan a la Federación, la propia ley general establece categóricamente, conforme a su artículo 6o., que son aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, con lo cual no se deja margen de regulación, ni siquiera procesal, a las entidades federativas en este aspecto.

- Con base en ello, indicó, no resulta congruente con el sistema normativo que la norma estatal prevea que la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, sea supletoria de la local. Lo anterior, puesto que la ley general define el contenido de la local, siendo ambas obligatorias para las autoridades de las entidades federativas respecto de aquellas cuestiones propias y diferenciadas que cada una regula.

- Así, únicamente el Congreso de la Unión es el facultado para distribuir competencias y establecer en qué términos participará cada uno de los órdenes de gobierno en la materia, siendo aplicable, a nivel local, en primer lugar, la ley general y, posteriormente, las normas emitidas por los Congresos Locales, en ejercicio de la competencia que aquélla les haya conferido

- En mérito de ello, no es admisible que la Legislatura Estatal haya dispuesto que en primer término serán aplicables las normas que expidió y, de manera supletoria, aquellas que emitió el Congreso Federal en uso de su facultad constitucional exclusiva, toda vez que es este último órgano legislativo quien define, por conducto de la ley general correspondiente, el parámetro de actuación que tienen los legisladores de las entidades federativas.

- Similares consideraciones, dijo, son aplicables a la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales, puesto que la legislación local no puede regular cuestiones relacionadas con la investigación, procedimiento y sanción de delitos, que el Congreso de la Unión reservó a la ley general, la cual prevé, en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



- Es por ello que el Congreso de Baja California Sur no está habilitado para establecer la supletoriedad de leyes que son de observancia general en toda la República Mexicana tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas. Es decir, las legislaciones nacionales no pueden ser supletorias de las leyes locales, al ser precisamente estas dos primeras, en sus respectivos ámbitos de aplicación, las que definen el contenido de las locales, por lo cual los operadores jurídicos deben aplicarlas de manera directa respecto de las cuestiones que le son propias.

- Para respaldar sus anteriores argumentos, la demandante recordó que este Tribunal Pleno ya ha emitido pronunciamientos relativos en la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015, los que consideró aplicables.

- Con base en ello, agregó, el artículo 6o. impugnado infringe la Norma Fundamental al vulnerar el derecho a la seguridad jurídica de las personas, toda vez que transgrede la esfera competencial que la Constitución otorga para legislar, al establecer un régimen indebido de supletoriedad respecto de normas que son de observancia general y aplicación espacial en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos.

En el **segundo concepto de invalidez**, el denunciante procedió al análisis del contenido del artículo 58, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, en la que se establece como una de las atribuciones de la Fiscalía Especializada solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones.

Esencialmente, estima, dicha disposición vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de legalidad puesto que es contraria al contenido del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el que se establece que esa atribución, en el ámbito local, corresponde exclusivamente al titular del Ministerio Público de la entidad federativa. En síntesis, indicó:

- La determinación del legislador local de otorgar a la Fiscalía de personas desaparecidas la facultad de solicitar a la autoridad judicial competente la



autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas es contraria a lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lejos de constituir una contradicción con el Texto Constitucional puede implicar un obstáculo y una dilación para la adecuada investigación y sanción del delito de desaparición forzada de personas.

- Lo anterior, en virtud de que dicha facultad es exclusiva de la autoridad judicial federal a petición de la autoridad federal que faculte la ley, o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente (autorizar la intervención de cualquier comunicación privada).

- Es decir, de la comparación entre el Texto Constitucional y el del ordenamiento local que por esta vía se impugna, se obtiene que la Carta Magna indica que la intervención de comunicaciones exclusivamente puede ser decretada por la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa, es decir, cualquier otra autoridad carece de competencia para realizar dicha solicitud.

- Por su parte, la ley especial local permite que la Fiscalía Especializada del Estado de Baja California Sur pueda solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas.

- Con base en ello, concluye, la disposición impugnada transgrede lo previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puesto que en todo caso, de conformidad con la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, la titularidad del Ministerio Público en esta entidad federal recae en el procurador general de Justicia, hoy fiscal general, era el único facultado para tales efectos, tal y como se precisa en el artículo 85, letra A,⁴ y no puede considerarse propia de la Fiscalía de personas desaparecidas por no estar facultada por la Carta Magna.

⁴ "Artículo 85. ...

"A. El Ministerio Público estará a cargo del procurador general de Justicia, de agentes del Ministerio Público y de la Policía Ministerial, en los términos de su ley orgánica."



- Lo anterior, agregó, sin que pase inadvertido que el artículo 70, fracción VIII, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas,⁵ establece que la Fiscalía Especializada de la Fiscalía General de la República, tiene entre sus facultades "Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones ...;"

- Y el diverso arábigo 71 de ese ordenamiento⁶ señala que las Fiscalías Especializadas de las entidades federativas deben contar, al menos, con las características y atribuciones previstas en el artículo 70 antes referido.

- Sin embargo, la correcta interpretación de esas disposiciones debe ser, aseveró, conforme al artículo 16 del Texto Constitucional, que es tajante en señalar que exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada.

Por último, para robustecer sus consideraciones, la accionante aseveró que las normas impugnadas constituyen una grave restricción para el ejercicio pleno del derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como para alcanzar los objetivos planteados en la resolución 70/1 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, aprobada el veinticinco de septiembre de dos mil quince, denominada "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible".

6. Admisión y trámite. En relación con la instrucción del asunto, destaca que recibida la demanda de acción de inconstitucionalidad, mediante acuerdo de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por interpuesta la demanda y la registró

⁵ Artículo 70. La Fiscalía Especializada de la Procuraduría tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

"...

"VIII. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables."

⁶ Artículo 71. Las Fiscalías Especializadas de las entidades federativas deben contar al menos, con las características y atribuciones previstas en el artículo anterior."



bajo el número de expediente **104/2019**, designando como instructor del asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales.⁷

7. En esa data, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California Sur para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo; asimismo, requirió al Poder Legislativo de esa entidad a enviar copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada y, a su vez, requirió al Poder Ejecutivo a exhibir un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad. Por último, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para la formulación del pedimento correspondiente.⁸

8. En relación con las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente:

9. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur. A través de escrito recibido el veintidós de octubre de dos mil diecinueve,⁹ Miguel Ángel Esquinca Kuri, quien se ostentó como subsecretario de la Consejería Jurídica dependiente de la Secretaría General de Gobierno de esa entidad en representación del gobernador del Estado de Baja California Sur, señaló que es cierto que publicó el Decreto 2621 en el que se emitió la Ley de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para ese Estado y se adicionan o derogan diversas disposiciones del Código Penal y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de esa entidad federativa.

10. Lo anterior, agregó, se materializó en el Boletín Oficial extraordinario de dieciséis de agosto de dos mil diecinueve, tomo XLVI, número 36 y que de conformidad con sus artículos transitorios entró en vigor al día siguiente de tal acto.

11. Informe del Poder Legislativo. El Poder Legislativo de la entidad, a través del oficial mayor, Rubén Atilio Perea de la Peña, por escrito recibido

⁷ Página 32 del cuaderno en que se actúa.

⁸ *Ibidem*, páginas 33 a 36.

⁹ *Ibidem*, páginas 69 y 70.



el seis de noviembre de dos mil diecinueve,¹⁰ rindió informe en el que argumentó:

a) Que las normas impugnadas fueron emitidas por el Poder Legislativo que representa, aprobadas en sesión pública de veintisiete de junio de dos mil diecinueve y expedidas a través del Decreto 2621.

b) En relación con el primer concepto de invalidez informó que estiman que le asiste la razón a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

c) Por lo que hace al segundo de ellos, estima que debe declararse infundado y, por tanto, desestimar las alegaciones del demandante.

Aseguró que, si bien la interpretación del contenido del artículo 54, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur pudiera hacerse a la luz del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y concluir que no tiene facultades expresas para solicitarla, cierto es que no debe soslayarse que dicha fiscalía depende directamente del procurador general de Justicia del Estado de Baja California Sur, quien representa al Ministerio Público y por ese solo hecho, la fiscalía especializada puede, por conducto de su superior jerárquico, solicitar al Juez Federal la intervención de comunicaciones en términos de los ordinales 52 y 53 de la legislación local en comento, en concordancia con los arábigos 6, 12, 13, 20 y 79 Bis de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur.

Es por ello que la solicitud que formule debe considerarse válida puesto que lo hace en el desempeño de sus funciones y con el objeto de desempeñar a cabalidad su encomienda. En esa línea, un Juez Federal no aceptará solicitud, ni obsequiará orden para intervenir comunicaciones privadas si ésta no es formulada por el procurador general de Justicia quien preside el Ministerio Público y ejerce la autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Procuraduría, entre

¹⁰ Ibidem, páginas 107 a 120.



ellos, la Fiscalía Especializada para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y delitos vinculados.

Por ende, la falta de disposición expresa no implica que se vulnera la norma constitucional federal, pues como lo expuso, el procurador, de quien depende la fiscalía, puede hacer la petición para cumplir a cabalidad la tarea de procurar justicia a través de la institución del Ministerio Público con lo que se cumple lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, el no vulnerar el contenido de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la norma impugnada debe declararse válida.

12. **Cierre de la instrucción.** Realizado el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de cuatro de febrero de dos mil veinte, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.¹¹

II. Competencia

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹² toda vez que se plantea la

¹¹ *Ibidem*, página 549.

¹² "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:

"...



posible infracción de disposiciones de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur y a artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Oportunidad

14. El artículo 60 de la ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹³ 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, la norma general o tratado internacional impugnado, considerando para el cómputo cuando se trate de materia electoral, todos los días como hábiles. En el caso de que el último día del plazo sea inhábil, podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

15. En el caso, se controvierten artículos de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, reformados mediante Decreto 2621 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve.

16. Así, el plazo para impugnarlo transcurrió del diecisiete de agosto al quince de septiembre de dos mil diecinueve pero, al ser día inhábil, el plazo

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

"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."

¹³ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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



concluyó el diecisiete de septiembre de ese año, puesto que también fue inhábil el dieciséis de ese mes y año.

17. Por lo que, si la acción de inconstitucionalidad se presentó el diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve, se arriba al convencimiento de que es oportuna.

IV. Legitimación

18. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que este medio de control podrá iniciarse por la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano legitimado para impugnar leyes de las entidades federativas que estime violatorias de derechos humanos.

19. Así, el escrito inicial fue signado por Luis Raúl González Pérez, quien acreditó su personalidad con copia certificada del oficio DGPL-1P3A.-4858, de trece de noviembre de dos mil catorce, signado por el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, que lo reconoce como el presidente de dicha Comisión.¹⁴

20. Ahora bien, en términos del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, el promovente debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados.

21. Por tanto, si el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁵ confiere a su presidente la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad, es de concluirse que este medio de control constitucional fue promovido por un órgano legitimado a través de su representante.

¹⁴ Página 49 del cuaderno en que se actúa.

¹⁵ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"...

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



V. Causas de improcedencia

22. Las partes no hicieron valer causales de improcedencia y esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no advierte de oficio la actualización de alguna.

23. Adquiere relevancia señalar que las normas impugnadas fueron objeto de una reforma posterior a la que se analiza en la presente acción.

24. En efecto, el veinte de enero de dos mil veinte se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur el Decreto 2698 por el que se reforman los artículos 6o. y 54, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur.¹⁶

25. Los textos impugnados quedaron en los siguientes términos:

Texto a partir del Decreto 2621 (impugnado)	Texto a partir de la reforma publicada el 20 de enero de 2020 Decreto 2698
<p>"Artículo 6o. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, el Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, así como la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Baja California Sur y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."</p>	<p>"Artículo 6o. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en el Código Penal Federal, el Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, así como la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Baja California Sur y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."</p>

¹⁶ Al respecto se hace constar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad contra el Decreto 2698 por considerar que las disposiciones reformadas atentan contra lo dispuesto por los artículos 1, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos



"**Artículo 54.** La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

...

VIII. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables."

"**Artículo 54.** La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

...

VIII. Solicitar a la autoridad judicial competente, la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de **lo dispuesto por el artículo 16, párrafo décimo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás** disposiciones aplicables; ..."

26. De lo anterior, se obtiene que el legislador local, por medio del Decreto 2698, modificó el contenido de los artículos 6o. y 54, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur.

27. En el caso del primero de los numerales en comento, decidió suprimir la aplicación supletoria de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y del Código Nacional de Procedimientos Penales. Sin embargo, en el texto que actualmente se encuentra vigente, el Código Penal Federal y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte continúan siendo instrumentos jurídicos a los que los destinatarios de esa ley pueden acudir para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes.

28. Ahora, en el caso del artículo 54, fracción VIII, el Constituyente Local decidió puntualizar que la Fiscalía Especializada seguirá contando con la facul-

Mexicanos; y, 1, 2 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todos ellos en relación con el derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

La demanda se radicó y admitió con el consecutivo 114/2020 y en la actualidad se encuentra en trámite.



tad de solicitar a la autoridad judicial competente, la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones pero en su texto vigente puntualizó que ello atenderá a lo dispuesto por el artículo 16, párrafo décimo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones aplicables.

29. Es de señalarse que conforme al artículo primero transitorio del Decreto 2698 la vigencia de esa modificación inició al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, es decir, el martes veintiuno de enero de la presente anualidad.

30. Sin embargo, se estima que en atención a la naturaleza penal de las disposiciones legales combatidas, no es dable estimar alguna causa de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad con motivo de la publicación de la reforma en comentario.¹⁷

¹⁷ En apoyo a esas consideraciones se invoca la tesis P. IV/2014 (10a.) sustentada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece en la página 227 de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, materia constitucional, Décima Época, dada a conocer bajo los siguientes términos:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA. Conforme al criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, supuesto que se actualiza cuando ésta se reforma, modifica, deroga o abroga y que provoca la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho criterio es inaplicable cuando la norma impugnada es de naturaleza penal, ya que, acorde con los artículos 105, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal y 45 de la ley citada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar, y nunca a perjudicar, a todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos. Además, debe tenerse presente que uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya reformado, modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia. Por ello, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga, este Alto Tribunal deberá analizarla en sus términos y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia."



31. Máxime que, ante una eventual declaratoria de invalidez, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción III, párrafo segundo y 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria podrían generarse efectos retroactivos.

32. Consecuentemente, procede el análisis de los conceptos de invalidez.

VI. Estudio

33. Como se ha relatado, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna la regularidad constitucional de los artículos 6o. y 54, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Comedida por Particulares para el Estado de Baja California Sur; por ende, se procede al análisis de los conceptos de invalidez formulados, lo que se hace en los siguientes términos.

I. Análisis de la constitucionalidad del artículo 54, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Comedida por Particulares para el Estado de Baja California Sur

34. La disposición legal en comento, indica:

"Artículo 54. La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

"...

"VIII. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables; ..."

35. Sustancialmente, la accionante estima que esa disposición legal es contraria al contenido del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la facultad para solicitar la intervención de comunicaciones privadas únicamente le corresponde a la autoridad federal facultada por la ley o al titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, y no a la Fiscalía Especializada del Estado.



36. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba al convencimiento de que ese concepto de invalidez es **fundado**.

37. Para ello, es oportuno señalar que este Tribunal Constitucional retoma las consideraciones expuestas al resolver las acciones de inconstitucionalidad 77/2018¹⁸ y 5/2019,¹⁹ en las que se analizaron disposiciones de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y de la Ley en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza, respectivamente, cuyo contenido es similar a la norma que ahora se estudia y que también fueron confrontados con lo dispuesto por el artículo 16 de la Carta Magna.

38. En ambos casos se analizó el contenido y desarrollo del arábigo en comento del Pacto Federal y se destacó que entre otros aspectos, reconoce el derecho a la inviolabilidad de comunicaciones privadas; de igual forma, puntualiza los requisitos para autorizar y efectuar la intervención de comunicaciones privadas.²⁰

¹⁸ Resuelta en sesión correspondiente al once de noviembre de dos mil diecinueve por unanimidad de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá (quien formuló voto concurrente), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del estudio consistente en declarar la invalidez del artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de agosto de dos mil dieciocho.

¹⁹ Aprobado en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (lo que hizo con voto concurrente), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán, presidente Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales (los dos últimos por diversos argumentos), respecto del estudio consistente en declarar la invalidez del artículo 58, fracción XI, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, expedida mediante Decreto Número 155, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de diciembre de dos mil dieciocho.

²⁰ "Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.
"...

"Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El Juez valorará el alcance de éstas,



39. Lo anterior, puesto que la evolución legislativa ha dejado patente la intención de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de introducir en el Texto Constitucional la regulación para la intervención de comunicaciones privadas, estableciendo particularmente que la autoridad competente para intervenirlas es únicamente la autoridad judicial federal y que las intervenciones deben ajustarse a los requisitos que las leyes prevean; ello, con la finalidad de limitar y restringir el uso de tal diligencia pero a la vez, fortaleciendo las herramientas y estrategias para enfrentar a la delincuencia.

40. Ahora, en relación con los sujetos legitimados para solicitarla adquiere relevancia el contenido del dictamen de veintiocho de marzo de mil novecientos noventa y seis, emitido por las "Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, del Distrito Federal y, de Estudios Legislativos Primera Sección" de la Cámara de Senadores, quienes asentaron la importancia de que el Texto Constitucional reflejara expresamente que serían los titulares de la representación social de cada entidad federativa quienes estarían facultados para solicitar ante una autoridad judicial federal la intervención de comunicaciones privadas sin que exista la posibilidad de atribuir o delegar esa facultad reservada a esos funcionarios.

41. Por tanto, es facultad exclusiva de la autoridad judicial federal autorizar la intervención de comunicaciones privadas a solicitud de la autoridad federal

siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

"Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

"Los Poderes Judiciales contarán con Jueces de Control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre Jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

"Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio ..."



que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de las entidades federativas.

42. Así, para determinar en quién recae la titularidad del Ministerio Público en el Estado de Baja California Sur, es necesario acudir a la Constitución Política de ese Estado.

43. El artículo 85.A de la Constitución Local indica que el Ministerio Público estará a cargo del procurador general de Justicia. Incluso, el numeral 15, párrafo séptimo, última parte, reconoce que dicho funcionario podrá solicitar a la autoridad judicial federal la intervención de comunicaciones privadas.

44. Por su parte, el artículo 6 de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur, establece que la Procuraduría General de Justicia del Estado es la dependencia del Ejecutivo del Estado, dotada de autonomía técnica, operativa y de criterio jurídico, en la que se deposita la institución del Ministerio Público.

45. Y que es el procurador, el titular de la institución del Ministerio Público del Estado, ello en términos del arábigo 20 de ese ordenamiento.

46. Entre sus facultades se encuentran la de establecer los lineamientos generales del Ministerio Público, así como las estrategias que deben orientar la investigación de hechos que se estimen delictivos y los criterios para el ejercicio de la acción penal; dirigir, organizar, administrar, controlar y supervisar el funcionamiento de la procuraduría y ejercer la disciplina entre sus integrantes; así como solicitar al Juez de Control Federal la intervención de comunicaciones privadas cuando resulte necesario dentro de la investigación de un hecho delictivo.

47. Consecuentemente, en términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado libre y soberano de Baja California Sur y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de esa entidad federativa, se arriba a la conclusión de que es el procurador general de Justicia del Estado de Baja California Sur quien se encuentra facul-





tado para solicitar la autorización de las comunicaciones privadas a la autoridad judicial federal, en caso de delitos locales, y no el fiscal especializado.

48. En mérito de lo anterior, si el artículo 54, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur dispone que la Fiscalía Especializada en esa materia tiene la atribución de solicitar a la autoridad competente la autorización para la intervención de comunicaciones privadas, resulta indudable que tal disposición no guarda armonía con el ordenamiento constitucional federal y debe declararse inconstitucional.

49. Asimismo, como se estableció en las acciones de inconstitucionalidad 77/2018 y 5/2019, es de indicarse que no se soslaya que la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas en su artículo 70 prevé las atribuciones que le corresponden en el ámbito de su competencia a la Fiscalía Especializada de la Procuraduría, incorporando la facultad para solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones en términos de las disposiciones aplicables.²¹ Por su parte, el ordinal 71 de ese cuerpo normativo establece que las Fiscalías Especializadas de las entidades federativas deben contar al menos, con las características y atribuciones previstas en el artículo 70 indicado.²²

50. Sin embargo, lo dispuesto por la ley general no puede concretarse en perjuicio de la previsión expresa del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ni siquiera en su actual redacción.

²¹ "Artículo 70. La Fiscalía Especializada de la Procuraduría tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

"...

"VIII. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables; ..."

²² "Artículo 71. Las Fiscalías Especializadas de las entidades federativas deben contar al menos, con las características y atribuciones previstas en el artículo anterior.

"Las Fiscalías Especializadas de las entidades federativas deben remitir inmediatamente a la Fiscalía Especializada de la Procuraduría los expedientes de los que conozcan cuando se actualicen los supuestos previstos en el artículo 24 de la presente ley, o iniciar inmediatamente la carpeta de investigación, cuando el asunto no esté contemplado expresamente como competencia de la Federación."



51. Es por ello que el artículo 54, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur es inconstitucional.

52. Esencialmente, en atención a que le atribuye al fiscal especializado una facultad que por mandato expreso del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le corresponde exclusivamente al titular del Ministerio Público de la entidad federativa, es decir, al titular de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur.

II. Análisis de la constitucionalidad del artículo 6o. de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur

53. El ordenamiento legal materia de impugnación reza:

"Artículo 6o. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, el Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, así como la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Baja California Sur y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."

54. La accionante estima, sustancialmente, que las remisiones que realizó el legislador local a la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y al Código Nacional de Procedimientos Penales, son inconstitucionales por transgredir los artículos 14 y 16 constitucionales en relación con el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad.

55. Puesto que la disposición legal controvertida no es congruente con el orden jurídico nacional, ya que no es admisible que la Legislatura local haya establecido que su norma debe aplicarse en primer orden y, en su caso, los operadores jurídicos podrán acudir a disposiciones cuya emisión y regulación son exclusivas del Congreso de la Unión.



56. Al respecto, este Tribunal Constitucional arriba al convencimiento de que el concepto de invalidez formulado es **fundado**.

57. Esto es así, pues el legislador del Estado de Baja California Sur carece de competencia para decidir en torno al régimen de supletoriedad de normas generales cuando éstas son determinadas por el legislador federal.

58. Previamente, es oportuno indicar, como se hizo con antelación, la aplicación supletoria de una ley respecto de otra es la relación que surge para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en leyes diversas.

59. Ahora bien, para que sea procedente dicha supletoriedad, debe satisfacerse lo siguiente:

a) El ordenamiento legal a suplir debe establecer expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros;

b) La ley a suplir no debe contemplar la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, debe desarrollarlas o regularlas deficientemente;

c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de un ordenamiento diverso para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,

d) Las normas aplicables supletoriamente no deben contrariar el ordenamiento legal a suplir, sino que deben ser congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.²³

²³ Como se desprende de la jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.), visible en la página 1065 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, «con número de registro digital: 2003161», materia constitucional, Décima Época que dio a conocer la Segunda



60. Ahora bien, en el caso de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas es de ingente relevancia señalar que de conformidad con el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁴ corresponde al Congreso de la Unión su expedición, ya que, entre otros aspectos, dicha legislación establece los tipos penales y sus sanciones, así como la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.²⁵

61. Incluso, en su artículo 60. establece su régimen de supletoriedad para los casos no previstos en la ley, los operadores jurídicos podrán acudir a las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

62. En este sentido, a diferencia de otras leyes generales que únicamente establecen bases de coordinación y principios, la ley general de la materia actúa como parámetro de regularidad de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, en virtud de que aquella establece reglas sustantivas y

Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE."

²⁴ 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.

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

²⁵ En este sentido, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, estableció:

"Artículo 1. La presente ley es de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio nacional, de conformidad con el mandato establecido en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ..."

"Artículo 3. La aplicación de la presente ley corresponde a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, y se interpretará de conformidad con los principios de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo el principio pro persona."



adjetivas relativas a los tipos penales y sus sanciones, establece la distribución competencial y las bases de coordinación.²⁶

63. Por tanto, si el ordinal 73, fracción XXI, inciso a), constitucional reserva como facultad exclusiva del Congreso de la Unión el expedir la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, se sigue que se privó a las entidades federativas de la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar sobre esta materia, quedando limitadas a aquellas facultades que, conforme al régimen de concurrencia y coordinación, les otorgara el Congreso de la Unión.

64. Incluso, la disposición en comentario cuya expedición se reserva a la Federación, no puede ser supletoria a la normatividad local, dado que aquélla define el contenido de esta última.

65. Similares argumentos son aplicables para el caso del Código Nacional de Procedimientos Penales, ya que la ley local tampoco puede prever la supletoriedad de esa codificación en lo no previsto por ella.

66. Ello, en atención a que el Congreso de la Unión tiene reservada de manera exclusiva legislar sobre la materia procedimental penal de conformidad con la fracción XXI, inciso c), del artículo 73 de la Constitución Federal.²⁷

67. Robustece esta línea argumentativa el hecho de que el artículo 19 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

²⁶ El Congreso de la Unión al estar facultado para emitir la ley que estableciera "como mínimo, los tipos penales y sus sanciones", así como la "distribución de competencias y las formas de coordinación", goza de un amplio margen para determinar en la ley general el funcionamiento de ese sistema, más allá de tener que limitarse a establecer únicamente principios generales y distribución competencial.

²⁷ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"...

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."



expresamente reconoce que la persecución, investigación, procesamiento y sanción de los delitos previstos en ella será conforme a las reglas de autoría, participación y concurso previstas en la legislación penal aplicable, y las reglas de acumulación de procesos previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.²⁸

68. Por tanto, el legislador local únicamente tiene competencia para llevar su actividad respecto de la normatividad complementaria que permita la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales,²⁹ no así prever a dicha codificación como una norma de aplicación supletoria al ordenamiento local.

69. En suma, debe declararse la invalidez del artículo 6o. de Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, en la porción normativa que indica "la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el Código Nacional de Procedimientos Penales," por ser contraria a los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad en virtud de que fue emitida por una autoridad que no contaba con competencia para hacerlo.

70. Es oportuno señalar que las consideraciones expuestas en este apartado son similares a las que sustentó este Pleno del Tribunal Constitucional al resolver, como lo destacó la demandante, la acción de inconstitucionalidad

²⁸ Para robustecer dichos señalamientos es de destacarse que los artículos 1 y 2 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en relación con el ámbito de aplicación y el objeto indican que la codificación en comento es de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y **locales** en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte. Asimismo, su objeto es establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

²⁹ Así se desprende el artículo octavo transitorio que indica: "Legislación complementaria En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento".



22/2015 y su acumulada 23/2015,³⁰ en la que se analizó, entre otros, la inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas, el cual preveía como normas de aplicación supletoria a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos y al Código Nacional de Procedimientos Penales.

71. De igual forma, la acción de inconstitucionalidad 79/2019, que analizó entre otros, el artículo 6o. de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco y se aprobó por unanimidad de once votos de los 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 Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez de dicho precepto en las porciones normativas que indican "la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal", "la Ley General de Víctimas y" y "así como los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte".³¹

VII. Efectos

72. De conformidad con el artículo 41, fracción IV, y 73 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el Decreto 2621 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve, se declara:

I. La invalidez de la fracción VIII del artículo 54 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur.

³⁰ Correspondiente a la sesión de cuatro de junio de dos mil dieciocho y aprobada por unanimidad de diez votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con salvedades en algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los **artículos 2, párrafo segundo**, 3, fracción IX, 7, 8 y 47 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas.

³¹ Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea, votaron por la invalidez total del precepto.



II. La invalidez de la porción normativa "la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el Código Nacional de Procedimientos Penales," del artículo 6o. de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur.

III. Ahora bien, por contener idéntico vicio de inconstitucionalidad, por extensión de efectos también se declara la invalidez de las porciones normativas "*el Código Penal Federal*" y "*y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*" del artículo 6o. impugnado.

73. La invalidez decretada surtirá efectos retroactivos al diecisiete de agosto de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado (2621).

74. La anterior declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur.

75. Corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia.

76. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur, al Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, a los Tribunales Colegiado y Unitario del Vigésimo Sexto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal, a los Juzgados de Distrito en esa entidad federativa y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur.

77. Por lo expuesto y fundado, 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 6o., en sus porciones normativas "la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas" y "el Código Nacional de Procedimientos Penales" y 54, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, expedida mediante el Decreto 2621, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve y, por extensión, la del referido artículo 6o., en sus porciones normativas "el Código Penal Federal", así como "y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte", en los términos de los apartados VI y VII de esta decisión, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en el apartado VII de esta ejecutoria, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California Sur.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los 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, II, III y IV relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con



razones adicionales, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia. El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek obligado por la mayoría, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 54, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, expedida mediante el Decreto 2621, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 6o., en sus porciones normativas "la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas" y "el Código Nacional de Procedimientos Penales", de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, expedida mediante el Decreto 2621, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve y, por extensión, la de sus diversas porciones normativas "el Código Penal Federal", así como "y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte".

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo



de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez referente al Decreto 2621 surtirá efectos retroactivos al diecisiete de agosto de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor, 2) determinar que las declaratorias 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 Baja California Sur y 3) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia. La Ministra y los Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los 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 mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento del fallo, también deberá notificársele al titular del Poder Ejecutivo, a la Procuraduría General de Justicia y al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Baja California Sur, así como a los Tribunales Colegiado y Unitario del Vigésimo Sexto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Baja California Sur. La Ministra y los Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

Nota: La tesis aislada P. IV/2014 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de marzo de 2014 a la 9:53 horas, con número de registro digital: 2005882.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con la acción de inconstitucionalidad 104/2019.

I. Antecedentes

1. En la sesión virtual de dieciocho de enero de dos mil veintiuno, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 104/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien demandó la invalidez de los artículos 6o. y 54, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur.¹

II. Razones de la sentencia

2. En primer lugar, la ejecutoria determinó la invalidez del artículo 54, fracción VIII, de la ley impugnada. Para llegar a esta determinación, se argumentó que dicha disposición es contraria al contenido del artículo 16 constitucional. Lo anterior, pues la facultad para solicitar la intervención de comunicaciones privadas le corresponde únicamente a la autoridad federal facultada por la ley o al titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente y no así a la fiscalía especializada del Estado.
3. En el análisis realizado, se retomaron las consideraciones expuestas al resolver las acciones de inconstitucionalidad 77/2018 y 5/2019. En dichos precedentes se analizaron disposiciones de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza. El contenido de dichas disposiciones impugnadas resultaba similar al de la norma impugnada en el presente proceso y el parámetro de control también resultó el artículo 16 de la Constitución Federal.
4. Asimismo, en la sentencia se declaró la invalidez del artículo 6o. de la ley antes mencionada, en la porción normativa que indica "la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el Código Nacional de Procedimientos Penales". Esto, al considerar que el legislador local carece de competencia para decidir en torno al régimen de supletoriedad de normas

¹ Reformados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve.



generales en tanto su aplicación se encuentra prefijada constitucionalmente y no son disponibles para el legislador local.

5. Por último, por contener idéntico vicio de inconstitucionalidad, por extensión de efectos, también se declaró la invalidez de las porciones normativas "*el Código Penal Federal*" y "*los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*" del artículo 6o. impugnado.

III. Razones de la concurrencia

6. El motivo de mi disenso es en relación con lo que se determinó respecto del artículo 54, fracción VIII, de la Ley de Desaparición Forzada del Estado de Baja California Sur. En mi criterio, tal y como lo señalé al resolverse la acción de inconstitucionalidad 77/2018, hay una violación constitucional de índole competencial cuyo estudio es preferente respecto del planteamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Lo anterior, en virtud de que el legislador estatal legisló en materia procedimental penal, sin tener competencia para ello.
7. En efecto, la solicitud para la intervención de comunicaciones privadas se enmarca dentro de un contexto penal que implica el inicio del desarrollo de una técnica o de un acto de investigación derivado de conductas que potencialmente puedan concluir en la configuración de un delito. Es decir, la norma impugnada, al regular cuestiones propias del ámbito procesal penal, es inválida al resultar violatoria del artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional. A mi juicio, la competencia debe tener un estudio preferencial respecto a un vicio sustantivo, por lo que debía resultar de estudio previo a la confronta frente al artículo 16 de la Constitución Federal.
8. Al ser una facultad reservada completamente al Congreso de la Unión, de ningún modo puede ser regulada por las Legislaturas Estatales, ni siquiera en forma de reiteración. Desde la entrada en vigor de la reforma al artículo 73 mencionado, las entidades federativas ya no podían expedir legislación en materia procesal penal, sino que únicamente están facultadas para seguir aplicando la legislación estatal, hasta que entrara en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales, pero no podían expedir legislación que involucrara el procedimiento penal.
9. Por otro lado, lo previsto en el artículo impugnado no involucra regulación complementaria necesaria para la implementación del código referido, sino la facultad para solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para



ordenar la intervención de comunicaciones privadas, dentro de un contexto penal, que implica necesariamente el desarrollo de una técnica de investigación.

10. En conclusión, aunque de manera general voté a favor del sentido de la resolución que nos ocupa, la razón de la falta de competencia para legislar en una materia exclusiva del Congreso de la Unión es la que considero debió sostenerse en las consideraciones de la sentencia.

Este voto se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 104/2019.

En sesión ordinaria que se celebró el dieciocho de enero de dos mil veintiuno, el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad, declaró la invalidez de los artículos 54, fracción VIII, y 6, en sus porciones normativas "*la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*" y "*el Código Nacional de Procedimientos Penales*", de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, que se expidió en Decreto 2621, publicado en el Boletín Oficial de la entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve.

Resolución que, en cuanto al fondo de asunto, se comparte la ejecutoria por reflejar íntegramente las consideraciones que fueron objeto de discusión y voto.

No obstante, en cuanto al apartado de efectos, en el proyecto que en su momento se presentó se proponía declarar la invalidez por extensión respecto de los artículos 54, fracción VIII, y 6o., en sus porciones normativas "*el Código Penal Federal*" y "*los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*", del mismo ordenamiento legal, pero reformados en Decreto 2698, que se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, el veinte de enero de dos mil veinte.

Sin embargo, la propuesta no alcanzó la mayoría requerida y, en consecuencia, se desestimó.

Al respecto, el Ministro presidente puntualizó que no había extensión de invalidez y el resto del apartado quedaba aprobado. Luego, preguntó al secretario general de Acuerdos si hubo modificación alguna a los puntos resolutivos; a



lo que el secretario respondió: "*Dado que en el segundo resolutivo la extensión de invalidez quedará implícita en la parte final, no es necesario modificar que era una remisión a la parte considerativa. No es necesario modificar.*"

Y en esos términos, por unanimidad de once votos se aprobaron los puntos resolutivos.

No obstante lo anterior, en la ejecutoria se adicionó el siguiente párrafo en el apartado de efectos:

III. Ahora bien, por contener idéntico vicio de inconstitucionalidad, por extensión de efectos también se declara la invalidez de las porciones normativas "el Código Penal Federal" y "y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte" del artículo 6o. impugnado.

Al respecto, con independencia de que esa declaratoria de invalidez que se hace es congruente con lo resuelto por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 79/2019,¹ que sirvió de base a la presente ejecutoria por atender a normas esencialmente iguales a las analizadas, y de que, incluso, voté a favor en la parte correspondiente de ese precedente; lo cierto es que, para el presente asunto, esa declaratoria de extensión de efectos realmente no fue sometida a consideración del Tribunal Pleno ni votada.

Consecuentemente, me separo del párrafo de referencia, al no haber sido objeto de estudio y aprobación por las Ministras y los Ministros de este Alto Tribunal.

Por las razones expuestas es que respetuosamente me permito emitir el presente voto concurrente.

Este voto se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ Resuelta en sesión de veintitrés de abril de dos mil veinte, aprobada en su resolutivo "TERCERO.— Se declara la **invalidez del artículo 6, en sus porciones normativas 'la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal', 'la Ley General de Víctimas' y 'así como los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte'**, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, expedida mediante Decreto 102, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de junio de dos mil diecinueve, de conformidad con lo establecido en el apartado VII, subapartado B, de esta determinación, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tabasco, en los términos precisados en el apartado VIII de esta resolución", por unanimidad de once votos.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRE EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESTIMARSE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 123, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

III. NACIONALIDAD MEXICANA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA ESTABLECERLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 123, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

IV. DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 123, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

V. NACIONALIDAD MEXICANA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO. LA RESERVA EXPLÍCITA DE CIERTOS CARGOS Y FUNCIONES PARA MEXICANOS POR NACIMIENTO ESTABLECIDA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE LIMITA, EN PRINCIPIO, A LOS QUE CORRESPONDEN A LA TITULARIDAD DE LOS PODERES DE LA UNIÓN, O ÁMBITOS QUE INCIDEN EN LA ESTRUCTURA BÁSICA ESTATAL, O EN ASPECTOS RELATIVOS A LA SOBERANÍA NACIONAL O A LA DEFENSA DE ÉSTA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 123, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

VI. NACIONALIDAD MEXICANA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO. EL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIAPAS CARECE DE FACULTADES PARA ESTABLECERLA TRATÁNDOSE DEL TITULAR DE UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO



123, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 123, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 23 DE ENERO DE 2020. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: NATALIA REYES HEROLE SCHARRER.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

VISTOS, los autos, para resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2018.

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el dos de marzo de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, quien se ostentó como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto No. 020, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el treinta y uno de enero de dos mil dieciocho, por el que se expidió la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas (en adelante LDC), en particular, reclamó la invalidez del artículo 123, fracción I, en la porción normativa que dice: "*Ser ciudadano mexicano por nacimiento*".

2. SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** En los escritos de demanda, el promovente hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:



3. Introducción.

4. La Constitución reconoce en el artículo 1o. el derecho a la igualdad y a la prohibición de discriminación. Esta obligación obliga al Estado a prevenir, eliminar, prohibir y sancionar toda clase de manifestaciones de discriminación e intolerancia, ello comprende también el acceso a un trabajo.

5. La medida que se impugna es violatoria de la prohibición a la discriminación con base en categorías sospechosas, ya que menoscaba el ejercicio de los derechos de las personas con base en distinciones injustificadas.

6. Lo anterior, porque establece que uno de los requisitos para quien aspire ejercer el cargo de director general de un organismo descentralizado, es ser mexicano por nacimiento, por lo que excluye a aquellos mexicanos cuya nacionalidad no haya sido adquirida por esta vía.

7. Ello representa una distinción injustificada si se atiende a que el artículo 34 de la Constitución Política establece que serán ciudadanos mexicanos quienes hayan cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir.

8. Primer concepto de invalidez.

9. La exigencia de haber adquirido la nacionalidad mediante el nacimiento es desproporcional y se equipara a la discriminación por origen nacional, al exigir que se acredite que la persona nació en territorio mexicano.

10. Por ello, la norma impugnada debe someterse a un escrutinio estricto, el cual no aprueba, pues:

11. (i) No cumple con una finalidad constitucionalmente imperiosa, ya que no hay razonabilidad entre la exigencia de que el cargo sea cubierto exclusivamente por mexicanos por nacimiento;

12. (ii) En función de lo anterior, la medida tampoco está conectada con la consecución de un fin constitucionalmente válido;





13. En ese sentido, la medida no resiste un análisis de proporcionalidad, pues la restricción a la participación con base en el criterio de nacionalidad no obedece a ninguna razón objetiva.

14. Sobre el aspecto de no discriminación, la Recomendación General XXX del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial establece que la legislación se debe examinar y revisar, a fin de garantizar el disfrute de derechos sin discriminación.

15. Ahora bien, el artículo 32 constitucional establece que el legislador podrá determinar los cargos y funciones para los que se requerirá ser mexicano por nacimiento; sin embargo, ello no se contrapone con la prohibición de discriminación por origen nacional. Ello porque la reforma al artículo 32 obedeció a que el ejercicio de dichos cargos deriva de intereses o destino político de la nación, lo que no ocurre con el director general de un organismo descentralizado.

16. En la acción de inconstitucionalidad 49/2008, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia sostuvo que la libertad de configuración contenida en el artículo 32 no es irrestricta, sino que debe ser razonable en función de los cargos de que se trate.

17. En el caso, el requisito es irracional, porque el puesto no se encamina a asegurar la soberanía y seguridad nacional, sino sólo la gestión administrativa y técnica de la dirección general de un organismo descentralizado.

18. En tal sentido, la norma impugnada viola el artículo 35, fracción IV, de la Constitución, que establece el derecho a ocupar cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre que cumplan las calidades exigidas en la ley. Sin embargo, la nacionalidad adquirida por nacimiento no puede ser considerada como una calidad para efectos de ese precepto constitucional.

19. Cuestiones relativas a los efectos.

20. La CNDH sostiene que también deben invalidarse todas las normas relacionadas con el artículo 123, fracción I, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, en la porción normativa que dice: "Ser mexicano por nacimiento".



21. TERCERO.—**Artículos constitucionales violados.** La promovente señaló que la norma impugnada es violatoria de los artículos 1o., 5o., 14 y 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2o., 25, inciso c) y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2o. y 6o. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y, 1o., 2o., 3o. y 4o. de la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia.

22. CUARTO.—**Admisión y trámite de la demanda.** Por auto de cinco de marzo 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 35/2018. Asimismo, ordenó el turno a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, para que instruyera el procedimiento.

23. Mediante acuerdo de cinco de marzo de dos mil dieciocho, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chiapas para que rindieran sus respectivos informes, requiriendo al primero, específicamente, el envío de los antecedentes legislativos; y, al segundo, para que enviara ejemplares del Periódico Oficial de la entidad en el que se publicó la norma controvertida.

24. QUINTO.—**Informe del Poder Ejecutivo.** En acatamiento al acuerdo de admisión, por oficio recibido en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el diecisiete de abril de dos mil dieciocho, Vicente Pérez Cruz, quien se ostentó como consejero jurídico del gobernador, rindió informe en el que adujo lo siguiente:

- Contrario a lo sostenido por la Comisión, la porción normativa en cuestión resulta ser constitucional, porque atendió al espíritu del legislador al ser expedida.

- Para justificar lo anterior, el Poder Ejecutivo reseñó las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, el régimen federal del Estado Mexicano, la autonomía de las entidades federativas. Posteriormente, se sostuvo que en breve se presentaría una propuesta para reformar el artículo 123, fracción I, de la ley impugnada, a fin de no contravenir la Constitución Federal.



25. SEXTO.—**Informe del Poder legislativo.** Mediante oficio recibido en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintidós de marzo de dos mil dieciséis, Williams Oswaldo Ochoa Gallegos, quien se ostentó como presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Chiapas, rindió informe en el que adujo lo siguiente:

- El decreto cumplió con el debido proceso legislativo.
- La norma impugnada no violenta derechos humanos, porque otorga una mayor protección a las personas y al Municipio como orden básico de gobierno, además de que es acorde a la realidad.
- El Congreso del Estado de Chiapas está facultado para emitir normas en materia de elegibilidad de funcionarios públicos.
- La norma no es discriminatoria, pues en este país en ocasiones es necesario otorgar mayor protección a los mexicanos por nacimiento, a fin de evitar el desempleo, por lo que se emitió la ley con esa finalidad. Además, la norma admite interpretación conforme.
- Por tal motivo, la Comisión no toma en consideración el derecho de las personas, por lo que la acción es infundada y debe ser sobreseída.
- Contrario a lo sostenido por la parte accionante, el acto legislativo sí está debidamente fundado y motivado, pues el Congreso actuó dentro de los límites que la Constitución le confiere, y porque se refiere a una situación social que merece ser regulada.
- Se surte la causa de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 59, todos de la ley reglamentaria, toda vez que la norma no transgrede las disposiciones de la Constitución Federal.

26. SÉPTIMO.—**Manifestaciones de la Procuraduría General de la República.** Mediante oficio PGR/146/2018, Alberto Elías Beltrán, quien se ostentó como subprocurador jurídico y de asuntos internacionales de la Procuraduría General de la República, donde manifestó en síntesis que, conforme al marco



constitucional y jurisprudencial de la materia, el argumento de la Comisión accionante era fundado, pues contraviene el artículo 32, segundo párrafo, de la Constitución Federal, así como los principios de igualdad y no discriminación.

27. OCTAVO.—**Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de ocho de mayo de dos mil dieciocho, la Ministra Norma Lucía Piña Hernández cerró la instrucción.

CONSIDERANDO:

28. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, incisos d) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,¹ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre una norma de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

29. SEGUNDO.—**Oportunidad.** En la presente acción de inconstitucionalidad se impugnó el Decreto No. 020, por el que se expidió la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, el cual fue publicado el treinta y uno de enero de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas. Por tanto, el plazo de treinta días naturales establecido en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal (en adelante ley reglamentaria de la materia),² transcurrió del jueves uno de febrero al viernes dos de marzo de dos mil dieciocho.

¹ "SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ... II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobrepasarse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención; ..."

² "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.—En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



30. El escrito en el que se impugnó el decreto fue presentado el viernes dos de marzo de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; por tanto, su presentación se realizó de manera oportuna.

31. TERCERO.—**Legitimación.** Como presupuesto necesario para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, es necesario analizar la legitimación de quien presentó el presente medio de control constitucional.

32. La demanda fue suscrita por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República, firmada por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, donde se advierte que en sesión de trece de noviembre de dos mil catorce, la citada Cámara lo eligió como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.³

33. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ dispone que las acciones de inconstitucionalidad se podrán promover por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes federales o de las entidades federativas que estime vulneran derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales suscritos por México. Por su parte, los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁵ y 18 de su reglamen-

³ Constancia que obra a foja 213 del presente expediente.

⁴ Artículo. 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ... II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.—Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ... g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; ..."

⁵ Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ..."



to interno,⁶ establecen que la representación de la mencionada institución corresponde a su presidente.

34. En el caso, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve la acción de inconstitucionalidad en la que controvierte el artículo 123, fracción I, en la porción normativa que dice: "*Ser ciudadano mexicano por nacimiento*", de la LDC, por estimar que vulnera los principios de igualdad y no discriminación, así como al derecho a acceder a un cargo en la función pública, por lo que, se concluye que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

35. CUARTO.—**Motivos de Improcedencia de la Acción de Inconstitucionalidad.** Al rendir el informe respectivo, el Congreso del Estado de Chiapas sostuvo que debía sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad, toda vez que no existía violación a derechos humanos, puesto que la norma fue expedida para paliar la situación de desempleo en la sociedad chiapaneca, por lo que debía privilegiarse el acceso al empleo a los connacionales que hubieran nacido en este país.

36. Esta causal de improcedencia debe **desestimarse**. Ello porque el análisis de improcedencia que propone el Congreso del Estado de Chiapas en realidad constituye más bien un análisis de la constitucionalidad de la norma.

37. En ese sentido, es criterio de este Tribunal Pleno que todos aquellos argumentos de improcedencia cuyo análisis implique el estudio de fondo, deberán ser desestimados, como es el caso.⁷

⁶ Artículo 18. (Órgano ejecutivo). La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

⁷ Ver tesis P./J. 36/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez."



38. Al no existir otra causa de improcedencia, en el siguiente apartado este Tribunal Pleno analizará la constitucionalidad de la norma impugnada por la Comisión.

39. QUINTO.—**Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicitó la inconstitucionalidad del artículo 123, fracción I, en la porción normativa que dice: "*Ser ciudadano mexicano por nacimiento*", de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas. Lo anterior, por estimar que vulnera el principio de igualdad, reconocido en el artículo 1o. de la Constitución Federal, en relación con el requisito de nacionalidad para acceder a un cargo público.

40. El precepto normativo que se combate es del tenor siguiente:

"Artículo 123. Tratándose de organismos descentralizados, el director general será designado por el presidente municipal, previa aprobación del Cabildo. Cuando el organismo se constituya como entidad pública intermunicipal, el director general será designado por el Ejecutivo del Estado, de entre las propuestas que formulen la mayoría de los Ayuntamientos que conformen el organismo.

"Los directores generales de los organismos descentralizados, estarán facultados expresamente en las leyes o decretos de creación para celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto; ejercer las más amplias facultades de dominio, administración y pleitos y cobranzas, aun de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta ley, decreto de creación o reglamento interno; emitir, avalar, negociar y cobrar judicialmente títulos de crédito; formular querellas y otorgar perdón; ejercitar y desistir de acciones judiciales, inclusive de juicio de amparo; comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones; otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que le expida al mandatario.

"Para ser director general de un organismo descentralizado se requiere:



"I. **Ser ciudadano mexicano por nacimiento** en pleno ejercicio de sus derechos civiles, y tener veinticinco años de edad, al momento de su designación.

"II. Haber desempeñado cargos de niveles ejecutivo, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en el área administrativa correspondiente.

"III. No haber sido sentenciado por delito intencional.

"IV. No pertenecer al estado eclesiástico o ser ministro de algún culto."

41. La norma en cuestión señala los requisitos para ser titular de un organismo descentralizado municipal, entre ellos, se exige la nacionalidad mexicana por nacimiento.

42. Este Tribunal Pleno encuentra que esta exigencia es inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

43. Este Tribunal Constitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018,⁸ consideró que las Legislaturas Locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas; toda regulación local en este sentido se declarará, indefectiblemente, inconstitucional.

44. Se resolvió que la habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo. Esto es, de concluirse que el Congreso Local no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, se actualizará inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues resultará inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

⁸ Fallada en sesión del Tribunal Pleno correspondiente al siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos en relación con la incompetencia de la Legislatura Local para regular el requisito de ser mexicano por nacimiento para ejercer diversos cargos públicos.



45. De esta forma, se fijó como marco constitucional que rige el tema de nacionalidad en nuestro sistema jurídico mexicano, a los artículos 30, 32 y 37⁹ de la Constitución Federal, de los que se puntualizó:

⁹ "Título I

"...

"Capítulo II

"De los mexicanos

"Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización:

"A). Son mexicanos por nacimiento:

"I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

"II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

"III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización; y

"IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

"B). Son mexicanos por naturalización:

"I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

"II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley."

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

"En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de la policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

"Esa misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana, Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."

"Artículo 37.

"A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

"B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

"I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y

"II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero."



- La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).

- La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* y de *ius sanguinis*, esto es, en razón del lugar del nacimiento y en razón de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.

- La nacionalidad por naturalización, denominada también derivada o adquirida es, conforme al apartado B del citado artículo 30 constitucional, aquella que se adquiere por voluntad de una persona, mediante un acto soberano atribuido al Estado que es quien tiene la potestad de otorgarla, una vez que se surten los requisitos que el propio Estado establece para tal efecto.

- De acuerdo con el artículo 30 constitucional, apartado B, son mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.

- Se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como lo relativo a los cargos y funciones para los que se requiera ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.

- Finalmente, se establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización.

46. Se destacó que los preceptos citados, tuvieron su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete,¹⁰ de cuya exposición de motivos se desprende la con-

¹⁰ De la que se destaca:

- La reforma tuvo por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía, para que quienes opten por



sideración esencial del Constituyente de que la nacionalidad mexicana no se agota por una demarcación geográfica, sino que se relaciona con el sentimiento

alguna nacionalidad distinta a la mexicana puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias.

- La reforma se vio motivada por el importante número de mexicanos residentes en el extranjero y que se ven desfavorecidos frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad.
- Con la reforma, México ajustó su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.
- Se consideró que la reforma constituía un importante estímulo para los mexicanos que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.
- En concordancia con el establecimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, se propuso eliminar las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales, exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.
- Por otra parte, se fortalecieron criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país, así como la voluntad real de ser mexicanos.
- Se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean considerados como mexicanos, para lo cual, al ejercitar tales derechos y cumplir sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones establecidas en las leyes nacionales.
- En el marco de esta reforma, se consideró indispensable tener presente que el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.
- Por lo anterior, se propuso agregar otro nuevo párrafo al artículo 32 en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, así como los de secretarios de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros, que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

Por otra parte, en el dictamen de la cámara revisora (diputados), se sostuvo lo siguiente:

- Las reformas constitucionales tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A) del artículo 37 constitucional.
- En el artículo 30 se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.
- Se fortalecen tanto en el artículo 30 relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37 relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para ase-



de pertenencia, lealtad a las instituciones, a los símbolos, a la cultura y a las tradiciones, y que se trata de una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas, fue con la finalidad de establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana de aquellos mexicanos por nacimiento que han emigrado y que se han visto en la necesidad de adquirir la nacionalidad o ciudadanía de otro país.¹¹

gurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.

- Se agrega un nuevo párrafo al artículo 37 para que aquellos mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país, no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.

- La reforma del artículo 32 resulta fundamental para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad, respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí, la conveniencia de que el precepto ordene que "la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad", así como que "el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad".

- El Constituyente considera que las fuerzas armadas tienen como misión principal garantizar la integridad, independencia y soberanía de la nación, por lo que el desempeño de los cargos y comisiones dentro de las mismas, exige que sus integrantes posean ante todo una incuestionable lealtad y patriotismo hacia México, libres de cualquier posibilidad de vínculo moral o jurídico hacia otros países, así como contar con una sumisión, obediencia y fidelidad incondicional hacia nuestro país.

¹¹ Del procedimiento de reforma aludido, se desprende que una de las preocupaciones era que, para incluir la figura de la "doble nacionalidad", debía tomarse en cuenta la problemática que la inclusión de esta figura podría suscitar con respecto a los principios de soberanía y lealtad nacional, razón por la que, con el propósito de preservar y salvaguardar tales principios, se estableció en la primer parte del segundo párrafo del artículo 32 constitucional, que los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la Constitución Federal, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reservaran en exclusiva a quienes tengan esa calidad, pues al ser la nacionalidad una condición que trasciende la esfera privada, puede originar conflictos económicos, políticos, jurisdiccionales y de lealtades.

Así fue, precisamente en el marco de esta reforma –que amplió los supuestos para la naturalización– que el Constituyente determinó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias en el sector público, que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, tenían que ser desempeñados por mexicanos por nacimiento, pues "sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países". Es decir, tal como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para reservar el ejercicio de ciertos cargos para



47. Se mencionó que a partir de entonces y bajo tales principios, el Constituyente ha venido definiendo expresamente en la Ley Fundamental aquellos supuestos específicos en los que los depositarios de ciertos cargos públicos tienen que ser mexicanos por nacimiento, tal es el caso de los comisionados del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales federal (artículo 6o., apartado A), Comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28) los depositarios de los Poderes de la Unión (artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100), el titular de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79), los secretarios de despacho (artículo 91), los Magistrados electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99), consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100), el fiscal general de la República (artículo 102, apartado A, segundo párrafo), los gobernadores de los Estados y los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Estatales (artículo 116), y los Magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122, apartado A, fracción IV).

48. Se agregó que respecto del artículo 1o. constitucional se desprende que todo individuo gozará ampliamente de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y que éstos no podrán restringirse, ni suspenderse, salvo en los casos y con las condiciones que en ella se establecen; señalando que el artículo 1o. constitucional establece un mandato hacia las autoridades para que se abstengan de emitir, en sus actos de autoridad, diferencias entre los gober-

mexicanos por nacimiento, deriva de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos o funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.

Por ello, se destacó la importancia de fijar criterios tendentes a asegurar no únicamente que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y "una voluntad real de ser mexicanos", sino a garantizar que en el ejercicio de esos cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano "que por su naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales", los titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión a otros países de manera que no pueda ponerse en riesgo la soberanía y lealtades nacionales.



dados, por cualquiera de las razones que se encuentran enunciadas en dicho artículo, lo que constituye el principio de igualdad y no discriminación que debe imperar entre los gobernados.

49. En relación con el derecho a la igualdad y no discriminación, en el precedente se sostuvo que tal principio no implica que todos los individuos deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino, más bien, se refiere a una igualdad jurídica entre los gobernados, que se traduce en el hecho de que todos tengan derecho a recibir siempre el mismo trato que reciben aquellos que se encuentran en situaciones de hecho similares; por tanto, no toda diferencia de trato implicará siempre una violación a tal derecho, sino que ésta se dará solamente cuando, ante situaciones de hecho similares, no exista una justificación razonable para realizar tal distinción.

50. De tal suerte que se arribó a la convicción de que el criterio que debe prevalecer es el relativo a que las Legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos pues, derivado de la interpretación sistemática del artículo 1o. constitucional, en relación con el diverso 32 del Máximo Ordenamiento, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

51. Se justificó que siendo la Norma Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión, o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan, en principio, a quienes tengan esas calidades.

52. En ese orden, se coligió que de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1o. constitucional, la facultad de determinar los cargos



públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal.

53. Finalmente, se concluyó que si el objeto de la reserva en estudio consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, se restringe a los cargos que tienen sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta que no compete establecer otros supuestos distintos a las entidades federativas.

54. Pues bien, este Tribunal Pleno considera que en el presente caso, la fracción I del artículo 123 de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas resulta inválida, ya que está incorporando el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser titular de un organismo descentralizado municipal, y como dicho funcionario no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento, la disposición que establece dicha exigencia para ejercerlo debe declararse inconstitucional, sin que sea necesario, por tanto, verificar si la norma impugnada tiene un fin válido, pues resulta inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

55. SEXTO.—**Efectos.** La invalidez de la porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas, de conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

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



SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 123, párrafo tercero, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto No. 020, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de enero de dos mil dieciocho, en términos del considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos 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 considerando sexto 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 en 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 Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y motivos de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat



en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 123, párrafo tercero, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto No. 020, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de enero de dos mil dieciocho. Los Ministros Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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 sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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 Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 36/2004 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, con número de registro digital: 181395.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 35/2018, resuelta en sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación celebrada el veintitrés de enero de dos mil veinte.

En la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, el Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad del artículo 123, párrafo tercero, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto Número 020, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de enero de dos mil dieciocho, por cuanto establece que: "...*Para ser director general de un organismo descentralizado se requiere: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles, y tener veinticinco años de edad, al momento de su designación...*"

Para arribar a tal conclusión, el Tribunal Pleno partió de las consideraciones en que se basó la diversa acción de inconstitucionalidad 87/2018, fallada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de enero de dos mil veinte, en la que se analizó el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar diversos cargos, particularmente, el de Consejero Jurídico en el Estado de Sinaloa, en la que se determinó declarar la invalidez del artículo 23 Bis, B, fracción I, en su porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, en virtud de que las Legislaturas Estatales carecen de competencia para establecer en sus leyes el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos, cuando los funcionarios correspondientes no están previstos en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución o las leyes federales requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento.

Esto es, consideró que en relación con dicho mandato constitucional, si bien este Tribunal Pleno, en sus diversas integraciones, ha construido varias interpretaciones de las cuales pudieran surgir distintas interrogantes; en el asunto sometido a examen, la cuestión a dilucidar se constreñía a determinar, únicamente, si la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser mexicano por nacimiento, en términos del artículo 32 constitucional, le compete o no a las Legislaturas de los Estados.

Así, con base en ello, este Alto Tribunal arribó a la convicción de que las Legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos, pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1o. constitucional, en



relación con el diverso 32 del Máximo Ordenamiento, la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

En efecto, se señaló que en diversos precedentes se ha sustentado que la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos no es irrestricta, pues encuentra su límite en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios (vinculados directamente con la protección de la soberanía y la seguridad nacional); de lo contrario, podría considerarse una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos a los mexicanos por naturalización y, por tanto, violatoria del principio de igualdad y no discriminación previsto en los artículos 1o., párrafo quinto, 32 y 133 de la Constitución Federal.

En ese sentido, se dijo, que siendo la Norma Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión, o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan, en principio, a quienes tengan esas calidades; luego, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1o. constitucional, se llegó a la conclusión de que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandato de la Constitución Federal.

Dicha razón llevó a este Tribunal Pleno a declarar la inconstitucionalidad del artículo 123, párrafo tercero, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, por violación a los artículos 1o., párrafo quinto, y 32, párrafo segundo, constitucionales, al incorporar el requisito de la nacionalidad mexicana para ocupar el cargo de director general de un organismo descentralizado, y como dicho funcionario no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución o las leyes federales requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento, la disposición que establece dicha exigencia para ejercerlo resulta inconstitucional, sin que fuera



necesario, se especificó, verificar si la norma impugnada tienen un fin válido, pues resultó inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

Ahora bien, aunque en múltiples precedentes y con diversas integraciones, se ha venido estudiando este mismo tema de manera diferenciada, tal es el caso de las acciones de inconstitucionalidad 31/2011 y de las diversas 22/2011, 20/2012 y 40/2012, en las cuales, incluso, voté en contra respecto de los criterios que en ellas se sostuvieron; atendiendo a que en sesión pública de siete de enero de dos mil veinte, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 87/2018 (la cual sirvió de sustento al presente asunto), señalé que me sumaría, reservando mi criterio, a la posición de los Ministros que sostuvieron que hay que privilegiar la interpretación sistemática de la Constitución entre el artículo 32 y el artículo 1o., de la cual deriva la exclusión de la posibilidad de que los Estados puedan legislar en esta materia, a fin de lograr una votación mucho más consolidada.

En ese sentido, el presente voto concurrente tiene como propósito reiterar la postura que externé al votar las acciones de inconstitucionalidad 22/2011,¹ en la que formulé voto particular, el cual, a su vez, reitero mi postura en las diversas 48/2009,² 20/2011³ y 31/2011⁴ –en su parte conducente–.

¹ Fallada el treinta y uno de enero de dos mil trece. Promovida por la procuradora general de la República, en contra de los artículos 36, fracción I, 37, fracción I, y 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En dicha resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los citados preceptos, por estimarlos violatorios de lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución Federal, al establecer como requisito la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar los cargos de agente del Ministerio Público, oficial secretario del Ministerio Público y agente de la Policía de Investigación, respectivamente.

² Fallada el catorce de abril de dos mil nueve. Esta acción se interpuso por el presidente de la Comisión de Derechos Humanos el veintinueve de junio de dos mil nueve y fue fallada el catorce de abril de dos mil once.

Curiosamente en esta acción de inconstitucionalidad concurrió la Procuraduría General de la República y emitió opinión para sostener la constitucionalidad del requisito de ser mexicano por nacimiento, en todos los casos impugnados en esa acción; bajo argumentos que, en lo general, yo comparto.

³ Fallada el nueve de enero de dos mil once. Promovida por la procuradora general de la República, en contra de los artículos 36, fracción I, 37, fracción I, y 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En dicha resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los citados preceptos, por estimarlos violatorios de lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución Federal, al establecer como requisito la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar los cargos de agente del Ministerio Público, oficial secretario del Ministerio Público y agente de la Policía de Investigación, respectivamente.



Lo anterior, en virtud de que considero que el límite impuesto para establecer los casos en que sólo los mexicanos por nacimiento pueden ocupar un determinado cargo, resultan muy cuestionables por su generalidad, falta de uniformidad y por no profundizar el análisis de los cargos y sus funciones para determinar la supuesta vulneración a los principios de igualdad y no discriminación, a la luz de la restricción establecida en el artículo 32, en relación con la parte final del artículo 1o., ambos de la Ley Fundamental; por lo que, en mi opinión, en estos asuntos en los que se cuestiona la constitucionalidad de la reserva de ser mexicano por nacimiento para ocupar ciertos cargos, ya sea que la invalidez de la norma se haya declarado por la falta de facultades de los Congresos Locales, o bien, por la falta de razonabilidad de la reserva, resulta necesario hacer un análisis pormenorizado de los cargos y de las razones por las cuales se puede considerar o no razonable –atendiendo a la nueva redacción del artículo 1o. constitucional– establecer esta medida, estudiando a su vez también si la medida es restrictiva o no.

Es decir, en mi opinión, tal como lo anuncié al resolver las acciones de inconstitucionalidad antes aludidas, dado el nuevo modelo de derechos humanos que, en cierto modo, obliga a tomar en consideración los derechos de igualdad y no discriminación, considero que debe realizarse un análisis profundo tanto de las funciones que tienen encomendadas los funcionarios señalados en las normas impugnadas, así como de las razones que motivaron el establecimiento del requisito consistente en la nacionalidad por nacimiento para desempeñar esos cargos, a fin de poder establecer si la distinción descansa en una finalidad constitucionalmente válida, a través de un test idóneo de razonabilidad y proporcionalidad para juzgar la medida legislativa, interpretando el artículo 32 constitucional, a la luz del contenido del artículo 1o. de la Carta Magna.

Conforme a lo antes señalado explico mi voto en asuntos como el que ahora se refiere, con el carácter de "reserva de criterio" en términos de lo que expresa y justifica el presente voto concurrente.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Na-

⁴ En la discusión y votación de la acción de inconstitucionalidad 31/2011, que fue fallada el catorce de mayo de dos mil doce, no participé por encontrarme en período de vacaciones, por haber sido integrante de la comisión que permaneció trabajando en el periodo de receso de diciembre de dos mil once.



ción y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 35/2018.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veintitrés de enero de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en contra del artículo 123, fracción I, en la porción normativa "por nacimiento" de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el treinta y uno de enero de dos mil dieciocho, por considerar que se vulneraban los principios de igualdad y no discriminación al exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento a aquellas personas que pretendan acceder al cargo de director general de un organismo descentralizado local.

El artículo impugnado disponía lo siguiente:

"Artículo 123. Para ser director general de un organismo descentralizado se requiere:

"I. **Ser ciudadano mexicano por nacimiento** en pleno ejercicio de sus derechos civiles, y tener veinticinco años de edad, al momento de su designación."

El Pleno reiteró su criterio en idénticos términos a los establecidos al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018,¹ y por unanimidad de votos declaró la invalidez de la porción normativa "por nacimiento" toda vez que la mayoría sostuvo que, conforme a los artículos 1o. y 32 constitucionales, las entidades federativas no tienen competencia para exigir ese requisito.

¹ Bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas, resuelta en sesión de 7 de enero de 2020 por unanimidad de 11 votos. El Ministro Franco González Salas votó con reservas respecto al resolutivo segundo, la Ministra Ríos Farjat votó en contra de las consideraciones y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la invalidez, pero por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales.



Si bien compartí la declaratoria de invalidez, a continuación expongo las razones de mi disenso con el criterio mayoritario en torno a la competencia de los Congresos Locales, así como las que, en mi opinión, debieron de sustentar la invalidez de la norma a la luz del derecho humano a la igualdad, que evidentemente resultaba transgredido en este caso.

Respondo primero a dos interrogantes previas, que me permitirán entonces exponer las consideraciones de fondo.

1. ¿El Congreso de Chiapas estaba legislando en materia de nacionalidad, como para poder sostener que interfería con una facultad exclusiva del Congreso de la Unión?

La respuesta es no. La nacionalidad está regida por el artículo 30 constitucional y el diverso artículo 73 reserva facultad expresa al Congreso para "XVI. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República".

Ninguna de tales actividades estaba llevando a cabo el legislador de Chiapas al *restringir* el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto a quienes fueran mexicanos por nacimiento.

2. ¿El artículo 32 constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?

También en este caso me parece que la respuesta es no. Para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto (las negritas son destacados propios):

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, **por disposición de la presente Constitución**, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen **otras leyes del Congreso de la Unión. ...**"

Ciertamente, la Constitución Federal contiene el requisito de la mexicanidad por nacimiento para acceder a diversos cargos, por ejemplo, presidente de la



República, secretario de Estado, diputado, senador, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fiscal general de la República, auditor superior de la Federación, gobernador de un Estado, comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia Económica o del órgano garante en materia de transparencia, Magistrado electoral, consejero de la Judicatura Federal; así como para pertenecer al Ejército, a la Armada, a la Fuerza Aérea, o para ser capitán piloto, patrón, maquinista de embarcaciones o aeronaves mexicanas,² etcétera.

Lo anterior no significa, ni ha significado históricamente, que tales sean los únicos cargos públicos que estén amparados por el artículo 32 antes transcrito. El artículo 32 se limita a regular los cargos y funciones previstos **en la propia** Constitución Federal, sin que de ahí pueda desprenderse que pretenda regular más allá que los previstos **en ella misma y en otras leyes del Congreso de la Unión.**

Es claro que la legislación interna y propia de los Estados no emana del Congreso de la Unión, sino de los Congresos Locales, y también es cierto que no existe mandato expreso en este artículo 32 en el sentido que los Estados se entiendan comprendidos en tal reserva. No hay indicios de tal pretendida generalidad, sino, al contrario, de contención y de deferencia al legislador local (se refiere sólo a otras leyes del Congreso de la Unión).

Lo anterior explica que las Constituciones de las entidades federativas suelen contener disposiciones relativas a que reservan ciertos cargos públicos para "mexicanos por nacimiento", como el de gobernador, diputado, fiscal general, integrante de Ayuntamiento, Magistrado de tribunal local, etcétera.

Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el Pacto Federal previsto en la Constitución Federal, medularmente en el artículo 40, que dispone que "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".

Precisamente por existir este régimen de competencias es que el estudio al respecto, el competencial, debe ser preferente.

² Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 constitucionales.



I. Competencia de las Legislaturas Locales para regular supuestos de acceso a cargos públicos relacionados con la nacionalidad

En virtud de que el análisis de competencia de las Legislaturas Locales para legislar en cierta materia **es de estudio preferente**, lo primero por definir es si éstas cuentan o no con la facultad de establecer como requisito a un cargo público local el "ser mexicano por nacimiento".

Una correcta metodología en estos casos consiste en definir, en primer lugar y con claridad suficiente, el régimen de competencias a favor de los Estados conforme a los principios del federalismo mexicano, sin introducir aspectos ajenos ni de derechos humanos porque constituyen un nivel o parámetro distinto de análisis de validez constitucional (del que me ocupo más adelante en el presente voto concurrente).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 40³ y 41,⁴ un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior** con la única limitación de las estipulaciones y **reglas mínimas** del Pacto Federal, las cuales por su propia naturaleza deben ser **expresas**.

Al respecto, el artículo 124 constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados conforme al principio de que las facultades que no están **expresamente** concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México;⁵ es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual a los Estados.

En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que **el legislador local de Chiapas no está legislando en materia de nacionalidad**, sino **condicio-**

³ "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."

⁴ "Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

⁵ "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."



nando un cargo al requisito de mexicanidad por nacimiento, lo cual consiste en categorizar o definir el perfil de un cargo en la administración pública local como lo es el de coordinadora del Refugio Estatal para Mujeres en Situación de Violencia, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

Por tanto, si la reserva de legislar el requisito de mexicanidad por nacimiento para ocupar ciertos cargos públicos **no se encuentra prevista como competencia exclusiva de la Federación** en el artículo 73 constitucional, ni en el 32 ni en ningún otro, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí pueden prever en sus leyes dicho requisito.

En virtud de que todo lo no reservado a la Federación se entiende conferido a los Estados, el régimen de competencias se integra por reglas mínimas y expresas. Por esta razón, **no comparto que se pueda desentrañar una facultad exclusiva a la Federación en detrimento de los Estados a partir de algún ejercicio interpretativo que no toma en cuenta la metodología que demanda un Pacto Federal Constitucional**, como lo es analizar en primer término el régimen de competencias.

De lo contrario, queda el precedente de que el régimen federal es algo así como una figura retórica, siendo que es la realidad nacional, y a merced de cualquier tema que se preteje o se perciba apremiante se puede difuminar o reescribir el régimen de competencias constitucional.

Si bien es misión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretar y salvaguardar la Constitución Federal, esto no significa atribuirle a la Federación competencias o temas que no están distribuidos así en el propio Pacto Federal.

II. Razonabilidad de la exigencia de mexicanidad por nacimiento en el caso concreto

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de Chiapas sí tenía competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Salvaguardada la competencia residual, se puede entonces realizar un análisis de razonabilidad al caso. Tenemos que al revisar si la norma impugnada cumple o no con el requisito de escrutinio estricto, resulta evidente que no existe ninguna justificación constitucionalmente imperiosa que demande de la mexicanidad por nacimiento para ocupar el puesto de director general de un organismo descentralizado local.



Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a la labor a desempeñar, y que se encuentra descrita en diversos artículos de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas. Siendo entonces que no hay justificación para esta exigencia, es que la norma impugnada resulta discriminatoria y, por ende, inconstitucional. Considero que esto debió concluirse en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, porque ésta era la materia del análisis y ése era el método.⁶

Es posible que estemos ante un tema –exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para diversos cargos– que muy rara vez (si acaso) las Legislaturas Locales lograrían justificar respecto a por qué necesitan ese requisito de mexicanidad por nacimiento para tal o cual cargo. Advierto también que el análisis de la razonabilidad puede conducir en la gran mayoría de los casos a la invalidez de la norma; sin embargo, como he señalado, el régimen federal permite una competencia *a priori* en las exigencias de los cargos que configuran su orden de gobierno. Si resulta que se están creando hipótesis discriminatorias con esa exigencia, debería ser un tema a analizarse a partir de una razonabilidad caso por caso.

Este voto se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 35/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el veintitrés de enero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 35/2018, en la que se declaró la invalidez del artículo 123, párrafo tercero, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas.¹

⁶ "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, «con número de registro digital: 169877».

Votación: Este criterio derivó del amparo directo en revisión 988/2004 de 29 de septiembre de 2004, el cual se resolvió por unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles. Criterio que fue reiterado posteriormente en los amparos en revisión 459/2006, 846/2006, 312/2007 y 514/2007.

¹ "Artículo 123. ...



Para justificar esta decisión, la sentencia reproduce las consideraciones de la **acción de inconstitucionalidad 87/2018**,² en la que se señaló que a partir de una nueva reflexión y derivado de la nueva integración del Tribunal Pleno,³ una mayoría de Ministras y Ministros consideraba que de una interpretación del artículo 32 de la Constitución General, a la luz del artículo 1o. constitucional, las entidades federativas no están habilitadas para limitar el acceso a cargos públicos a mexicanos o mexicanos por nacimiento, fuera de los supuestos previstos en la Constitución.⁴

Además, aunque ya no se precisó en este asunto, en dicho precedente también se aclaró que tal decisión no implicaba adelantar un pronunciamiento mayoritario respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular en esta materia.⁵ Criterio con el que no estuve de acuerdo, pues sugiere que podría sostenerse una conclusión *distinta* en último caso de que la norma hubiere sido emitida por el Congreso de la Unión.

Presento este voto concurrente, pues, al igual que en la referida acción de inconstitucionalidad 87/2018,⁶ si bien coincido con el fallo mayoritario, lo hago por razones distintas.

El artículo 32, en su párrafo segundo, de la Constitución General establece lo siguiente:

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a

"Para ser director general de un organismo descentralizado se requiere:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles, y tener veinticinco años de edad, al momento de su designación. ..."

² Resuelta el siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos.

³ Al resolver las *acciones de inconstitucionalidad 48/2009 y 22/2011* una mayoría de Ministras y Ministros sostuvo implícitamente que las Legislaturas Locales sí contaban con facultades para establecer que ciertos cargos sean sólo para mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad. Con todo, aclaró que tal facultad no es irrestricta sino que encuentra su límite en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios, de modo que estén estrechamente vinculados con la soberanía y seguridad nacional.

⁴ *Cfr.* páginas 34 y 35 de la acción de inconstitucionalidad 87/2018.

⁵ *Cfr.* pie de página 35 de la acción de inconstitucionalidad 87/2018.

⁶ Resuelta el siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos.



quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión. ..." (Subrayado añadido).

Dicho precepto ha sido objeto de diferentes pronunciamientos por parte de esta Suprema Corte. En uno de los primeros asuntos en los que se discutió esta cuestión –la **acción de inconstitucionalidad 49/2008**–, al analizar la validez de una *ley federal*, el Pleno sostuvo que el Congreso de la Unión está facultado por virtud de dicha disposición para ampliar el catálogo constitucional de funcionarios que requieren ser mexicanos por nacimiento, aclarando que tal facultad no es irrestricta, sino que "debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate". Este criterio fue reiterado en la **acción de inconstitucionalidad 20/2011**, en la que nuevamente se reconoció la facultad del Congreso de la Unión para legislar en esta materia, aunque bajo criterios de *razonabilidad*.⁷

Posteriormente, en las **acciones de inconstitucionalidad 31/2011, 22/2011, 20/2012 y 40/2012**, el Pleno analizó la constitucionalidad de leyes emitidas por *Congresos Locales* que exigían el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos en sus respectivas entidades federativas. En el primero de ellos, el Pleno determinó que los Congresos Locales carecen de competencia para legislar en esta materia, porque la facultad prevista en el artículo 32 constitucional es *exclusiva* del Congreso de la Unión. No obstante, en los tres asuntos siguientes, el Pleno consideró que las normas impugnadas eran inconstitucionales por no superar el criterio de *razonabilidad* establecido en la acción 48/2009, con lo que implícitamente abandonó el criterio de la acción 31/2011 y reconoció la competencia de las Legislaturas Estatales para limitar el acceso a cargos públicos locales a mexicanas o mexicanos por nacimiento.

Con todo, este último criterio fue abandonado por la nueva integración del Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018, pues concluyó que de la interpretación del artículo 32 de la Constitución, a la luz del artículo 1o. constitucional, se desprende que las Legislaturas Estatales no tienen competencia para legislar en esta materia. Además, precisó que dicho criterio no implicaba prejuzgar sobre la eventual competencia del Congreso de la Unión

⁷ Sobre esto, estableció que para determinar si los requisitos que una determinada disposición establezcan referentes a la nacionalidad constituyen una violación al principio de igualdad, es menester analizar si el ejercicio de cada uno de los cargos a que se refieren tales preceptos, comprometen, o no, la soberanía o la identidad nacional, es decir, debe verificarse si la medida legislativa tomada por el Congreso de la Unión persigue una finalidad constitucionalmente válida.



para hacerlo. Lo que, como mencioné, parecería sugerir que podría sostenerse una conclusión *distinta* en este último caso, es decir, si la norma impugnada hubiere sido emitida por el Congreso de la Unión.

Pues bien, como reiteradamente he sostenido en estos precedentes, **considero que ninguna de las interpretaciones asumidas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del artículo 32 constitucional es completamente satisfactoria, pues ninguna de ellas se compadece a cabalidad con una lectura armónica de la Constitución a la luz de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.**

Como lo sostuve desde la primera vez que tuve oportunidad de pronunciarme sobre este tema, **el artículo 32 de la Constitución debe interpretarse de la manera más restrictiva posible, a fin de evitar discriminaciones entre mexicanas o mexicanos por nacimiento y por naturalización.** Lo anterior, pues no debe perderse de vista que los artículos 1o. de la Constitución General y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíben cualquier tipo de discriminación entre personas con base en su *origen nacional*.

En este sentido, la única interpretación del artículo 32 de la Constitución que a mi juicio permite alcanzar satisfactoriamente dicho objetivo —es decir, evitar discriminaciones entre mexicanos con base en el origen de su nacionalidad— es aquella conforme a la cual se entiende que del mismo **no deriva una libertad de configuración para el Congreso de la Unión o las Legislaturas Estatales que les permita hacer distinciones entre mexicanas y mexicanos por nacimiento y naturalización, sino en todo caso para regular lo relativo a la doble nacionalidad.**

Efectivamente, desde mi perspectiva, la interpretación más coherente del artículo 32 constitucional con el principio de igualdad y no discriminación se consigue interpretando dicho precepto en el sentido de que **el único cuerpo normativo que puede establecer requisitos derivados de la nacionalidad por nacimiento y/o por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Lo anterior, de manera que ni el Congreso de la Unión, ni las Legislaturas Estatales, pueden exigir la nacionalidad por nacimiento como requisito para acceder a puestos públicos, fuera de los casos expresamente contemplados en el Texto Constitucional.

Ahora bien, aunque este criterio lo he sostenido desde antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, lo cierto es que **esta última, al incorporar expresamente el mandato de interpretación *pro persona* en el artículo 1o. constitucional, vino a reforzar la necesidad de**



asumir esa lectura de la Constitución.⁸ En efecto, el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional ahora señala con toda claridad que *todas las normas relativas a los derechos humanos deben ser interpretadas de manera que se favorezca en todo tiempo la protección más amplia.*

Así, si los artículos 1o. de la Constitución⁹ y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁰ prohíben la discriminación por origen nacional, y el artículo 23.1, inciso c), de dicha Convención¹¹ establece que todos los ciudadanos deben "tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país", **debe preferirse la interpretación de la Constitución que evite discriminaciones entre ciudadanos mexicanos (aunque hayan adquirido su nacionalidad por naturalización).** Finalidad que, como he señalado, se logra con la interpretación antes mencionada; esto es, que cuando el artículo 32 constitucional dice que: "*Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión*", no otorga una libertad de configuración del Congreso para establecer discriminaciones por nacionalidad para ejercer ciertos cargos, sino para que prevea lo relativo a la doble nacionalidad.

En ese orden de ideas, aunque voté a favor de la invalidez del artículo 123, párrafo tercero, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, lo hice porque considero que el único cuerpo normativo que puede hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución General, por lo que ni el Congreso de la Unión ni las Legislaturas Estatales pueden hacer distinciones de este tipo fuera de los casos previstos en ella.

Este voto se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁸ Así lo sostuve durante la discusión de la acción de inconstitucionalidad 20/2012.

⁹ **"Artículo 1o.** ... Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

¹⁰ **"Artículo 1. Obligación de respetar los derechos. 1.** Los Estados Partes en esta convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

¹¹ **"Artículo 23. Derechos políticos. 1.** Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: ... **c)** de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA SE SURTE CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCA UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS (CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

II. DELITOS ELECTORALES. FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULAR LOS TIPOS PENALES Y SUS SANCIONES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 30, FRACCIÓN V, Y 198 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA)."

III. DELITOS ELECTORALES. LAS PREVISIONES LOCALES, CONSISTENTES EN LA MEDIDA DE SEGURIDAD DE TRATAMIENTO INTEGRAL ESPECIALIZADO ENFOCADO A LA ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA POLÍTICA Y LA TIPIFICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, INVADEN LA FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULAR LOS TIPOS PENALES Y SUS SANCIONES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 30, FRACCIÓN V, Y 198 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 30, FRACCIÓN V, Y 198 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS RETROACTIVOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS PENALES A LA FECHA EN LA QUE ENTRARON EN VIGOR, EN LA INTELIGENCIA DE QUE LOS PROCESOS PENALES INICIADOS CON FUNDAMENTO EN LAS NORMAS INVALIDADAS SE ENCUENTRAN VICIADOS DE ORIGEN, POR LO QUE, PREVIA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO, SE DEBERÁ APLICAR EL TIPO PENAL PREVISTO EN LA LEY GENERAL VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DE LOS HECHOS DELICTIVOS, SIN QUE ELLO VULNERE EL PRINCIPIO *NON BIS IN IDEM* (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 30, FRACCIÓN V, Y 198 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2019. COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE



CHIHUAHUA. 26 DE ABRIL DE 2020. PONENTE: YASMÍN ES-
QUIVEL MOSSA. SECRETARIA: MÓNICA JAIMES GAONA.

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

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación.** Mediante escrito presentado el quince de julio de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Correos de México y recibido el veinticuatro siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Néstor Manuel Armendáriz Loya, en su calidad de presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 30, fracción V y 198 del Código Penal del Estado de Chihuahua, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el día quince de junio de dos mil diecinueve.

Señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas al Congreso y gobernador, ambos del Estado de Chihuahua.

SEGUNDO.—**Normas constitucionales y convencionales que se aducen violadas.**

- Los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Los artículos 1o., 2o., 7o. y 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Los artículos 3o., 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Los artículos 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



TERCERO.—Texto de las normas cuya invalidez se solicita:

Código Penal del Estado de Chihuahua

"Artículo 30. Catálogo de medidas de seguridad.

"Las medidas de seguridad que se pueden imponer con arreglo a este Código son:

"...

(Adicionada, P.O. 15 de junio de 2019)

"V. Tratamiento integral especializado enfocado a la erradicación de la violencia política."

(Reformado [N. de E. adicionado], P.O. 15 de junio de 2019)

"Artículo 198. A quien por sí, o a través de terceros, por medio de cualquier acción u omisión realizada en contra de una mujer por razón de género, que cause daño físico, psicológico, sexual o económico y tenga por objeto o resultado la restricción, suspensión o impedimento del ejercicio de sus derechos políticos, incluyendo el ejercicio del cargo; o la induzca u obligue, por cualquier medio, a tomar decisiones en contra de su voluntad acerca de esos mismos derechos, se le impondrá de tres a siete años de prisión, de cien a mil días multa, y tratamiento integral especializado enfocado a la erradicación de la violencia política.

"La pena se aumentará en una mitad cuando este delito:

"I. Se cometa en contra de mujeres: embarazadas, personas mayores, de pueblos originarios, en condición de discapacidad, sin instrucción escolarizada básica, o por orientación sexual e identidad de género.

"II. Sea perpetrado por quien está en el servicio público, por superiores jerárquicos, integrantes de partidos políticos o por persona que esté en funciones de dirección en la organización política donde participe la víctima.



"Además, en caso de que el sujeto activo sea servidor o servidora pública, se le inhabilitará para el desempeño del empleo, cargo o comisión público, por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.

"Este delito se perseguirá de oficio."

CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** La comisión accionante adujo esencialmente que los artículos 30, fracción V y 198 del Código Penal del Estado de Chihuahua son violatorios de los principios de igualdad, de no discriminación, pro persona y de progresividad, previstos en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal, de acuerdo a las siguientes consideraciones:

"ÚNICO: EL TIPO PENAL DE VIOLENCIA POLÍTICA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 198 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA ES DISCRIMINATORIO Y CONTRARIO AL PRINCIPIO DE IGUALDAD, ADEMÁS, IMPIDE EL CABAL CUMPLIMIENTO A LAS OBLIGACIONES GENERALES Y ESPECÍFICAS DE TODAS LAS AUTORIDADES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, VULNERANDO LOS ARTÍCULOS 1o. Y 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

"...

"En el caso concreto, la norma impugnada evidentemente contempla un trato diferenciado que no es ni objetivo ni razonable, pues si bien, a juicio de este organismo constituye una acción afirmativa, referente a una categoría sospechosa por razón de género, es decir, a la mujer, dado que supera el test de escrutinio estricto, a la luz del criterio sostenido por este Alto Tribunal en casos similares; sin embargo el espíritu del Decreto No. LXV/RFLYC/0854/2018 XVI P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado el día quince de junio de dos mil diecinueve no otorga protección en contra de actos cometidos por alguien que no sea varón, es decir, que el único sujeto activo admisible en el tipo penal son los varones, y que cuando una mujer violenta a otra mujer, no cabrá el delito de violencia política, cuando las cuestiones de género abarcan como sujeto activo a cualquier persona sea hombre o mujer.

"Al remitir de manera tácita dicho tipo penal a la Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, específicamente en lo relativo a los



conceptos de razón de género y de violencia política, y al pertenecer a todas las adiciones y reformas al mismo decreto, se afectan los principios de igualdad, progresividad y no discriminación, contenidos en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Los conceptos desarrollados en la reforma combatida, emergen dentro del contexto de prevención de la violencia a la mujer en el decreto multicitado, y son la razón por la que se impugnan los artículos 30, fracción V y 198 del Código Penal del Estado de Chihuahua, puesto que este último resulta inoperante como elemento normativo, ya que los tipos penales deben ser exactos para evitar que peligren los bienes jurídicos objeto de tutela por el derecho penal, por lo que consideramos que hubo un error en la misma conceptualización del delito al conectarse el concepto de 'razón de género', contenido en el tipo penal, con lo establecido en la también reformada Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, ya que como se ha comentado, la víctima queda en un estado de vulnerabilidad al establecer la ley que sólo el varón participa en estas conductas en 'razón de género' y al no haberse establecido en la reforma al Código Penal, qué debemos entender por ésta. Propiciando la impunidad cuando el sujeto activo no sea varón, dándose una falta de tipo en detrimento de la función garantista de las figuras del delito, así como de la seguridad y certidumbre que debe reinar en un Estado constitucional de derecho.

"Bajo esa tesitura, se estima que el reformado artículo 198 del Código Penal del Estado de Chihuahua, transgrede también el principio de legalidad en su modalidad de taxatividad de la ley.

"A efecto de sustentar los argumentos anteriormente expresados, hacemos referencia a las siguientes tesis:

"IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL.' (se transcribe)

"PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.' (se transcribe)

"CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.' (se transcribe)



"IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR CUESTIONES DE GÉNERO. PARA ANALIZAR SI UNA LEY CUMPLE CON ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, DEBE TENERSE EN CUENTA QUE LA DISCRIMINACIÓN PUEDE SER DIRECTA E INDIRECTA." (se transcribe)

"Cabe señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios, en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos, ejemplo de ello es el Caso López Álvarez Vs. Honduras: (se transcribe)

"Desde esta perspectiva la Corte Interamericana de Derechos Humanos también se ha pronunciado en relación con el alcance de la relación existente entre el género humano y la dignidad esencial de la persona, ante la cual es inadmisibles considerar superior a un determinado grupo, a fin de darle un trato preferencial que a otro; teniendo como efecto de tal discriminación el goce de derechos, que sí se reconocen a quienes se consideran parte del grupo hegemónico.

"Queda claro entonces que nuestro bloque de constitucionalidad prevé como derecho fundamental la igualdad y sin embargo, el precepto combatido sostiene un trato discriminatorio hacia la mujer, al utilizar un concepto ambiguo como lo es 'razón de género' y, por ende, obligar al intérprete a recurrir a la Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, misma que establece que se entenderá por 'razón de género o razones de género' (la) actitud y/o conducta a través de la cual se manifiesta la discriminación, la subordinación o sometimiento de la mujer por el varón, basada en una relación desigual de poder, en clara contravención al artículo 1o., en relación con el 4o., párrafo primero, ambos constitucionales, incumplimiento (sic) con ello las obligaciones generales y específicas que garantizan una igualdad material, lo cual definitivamente es incompatible con el Estado constitucional de derecho que aspira a tratar con igual consideración y respeto a todas las personas, además que el bien jurídico perseguido por el tipo penal es garantizar los derechos políticos de todas las mujeres sin importar quién sea el sujeto activo.

"Es por lo expuesto que se concluye que:



"El Estado de Chihuahua, al legislar en materia de violencia política, vulnera los derechos de igualdad, no discriminación, progresividad y seguridad jurídica, así como el principio pro persona, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales ya referidos. En consecuencia, se pide declarar que la norma impugnada es inconstitucional y de esta forma reforzar el respeto y salvaguarda de los derechos humanos, como debe acontecer en un Estado constitucional de derecho."

QUINTO.—**Admisión.** Mediante proveído de presidencia de uno de agosto de dos mil diecinueve, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad presentada, y turnarlo a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para su trámite y la elaboración del proyecto correspondiente. Posteriormente, el cinco de agosto del mismo año se admitió a trámite el asunto, se ordenó requerir a las autoridades que emitieron las normas impugnadas, para que rindieran sus informes de ley, y se acordó dar vista a la Fiscalía General de la República.

SEXTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.** Mediante escrito presentado el treinta de agosto de dos mil diecinueve en la Oficina de Correos de México, y recibido el doce de septiembre siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, el presidente de la mesa directiva y el titular de la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos del H. Congreso del Estado de Chihuahua, comparecieron a rendir su informe en los términos siguientes:

"Para examinar los argumentos vertidos en su escrito de demanda por el promovente, es menester partir de lo que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció en el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres, que de acuerdo con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés); las mujeres tienen derecho al acceso igualitario a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones. Así, tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como en la Convención Americana sobre Derechos



Humanos, se reconocen, además del principio de igualdad, el derecho de todos los y las ciudadanas de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser electas en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los y las electoras, así como de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

"En consecuencia, los Estados deben tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

"a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;

"b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;

"c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país. Todo ello, en condiciones de igualdad y en contextos libres de violencia. La Constitución reconoce también el principio de igualdad para el ejercicio de los derechos político-electorales contenidos en su artículo 35.

"Además, establece como principios rectores el ejercicio de la función electoral, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. Por tratarse de derechos humanos, desde luego a estos principios se suman el pro persona, el de no discriminación, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Además, cuando se trata de casos de violencia contra las mujeres, las autoridades deben actuar con absoluto apego al estándar de la debida diligencia establecida por los instrumentos internacionales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

"Si bien existen varias iniciativas de senadoras y diputadas, México no cuenta aún con un marco legal específico en materia de violencia política.



"A falta de ello, el concepto de violencia política se ha construido a partir de la Convención Belém do Pará, de la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV).

"La violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones y omisiones –incluida la tolerancia– que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público.

"Este tipo de violencia puede tener lugar en cualquier esfera: política, económica, social, cultural, civil, dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier relación interpersonal, en la comunidad, en un partido o institución política. Es decir, incluye el ámbito público y el privado.

"La violencia puede ser simbólica, verbal, patrimonial, económica, psicológica, física y sexual; y puede efectuarse a través de cualquier medio de información (como periódicos, radio y televisión), de las tecnologías de la información y/o en el ciberespacio. Es por ello que las formas en las que debe atenderse son variarán (sic) dependiendo del caso y, al mismo tiempo, el tipo de responsabilidades –penales, civiles, administrativas, electorales, internacionales– que genera, dependerá del acto concreto que haya sido llevado a cabo.

"La violencia política puede ser perpetuada por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, subordinados, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; por medios de comunicación y sus integrantes.

"Además, puede cometerla cualquier persona y/o grupo de personas. En el artículo de la LEGIPE se determina quiénes son los sujetos responsables por infracciones cometidas a las disposiciones electorales.

"Los casos de violencia política atentan contra lo establecido por la Constitución, los tratados internacionales y la ley general mencionada, por ello, los sujetos citados en dicho artículo pueden incurrir en responsabilidad electoral por casos de violencia política:



- "• Los partidos políticos;
- "• Las agrupaciones políticas;
- "• Las y los aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos (sic) independientes a cargos de elección popular;
- "• Los y las ciudadanas, o cualquier persona física o moral;
- "• Los y las observadoras electorales o las organizaciones de observadores y observadoras electorales.
- "• Las autoridades o las y los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los Poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno de la Ciudad de México; órganos autónomos, y cualquier ente público.
- "• Las y los notarios públicos;
- "• Las personas extranjeras;
- "• Las y los concesionarios de radio o televisión;
- "• Las organizaciones ciudadanas que pretendan formar un partido político;
- "• Las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos;
- "• Las y los ministros de culto, asociaciones, iglesias, o agrupaciones de cualquier religión, y
- "• Los demás sujetos obligados en los términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



"Los sujetos responsables podrán variar dependiendo de las responsabilidades entre ellas, la penal y la electoral que el hecho de violencia genera. La acción violenta puede estar dirigida a un grupo o una persona, a su familia o a su comunidad. De hecho, puede haber casos en que la violencia se cometa contra de las mujeres como una forma de amedrentar o de vulnerar a los hombres (parejas y/o familiares) o bien, puede suceder que se cometan actos de violencia en contra de las y los hijas (sic) buscando afectar a sus madres.

"Además, es importante destacar que, cuando no existe una tipificación política, ésta podría actualizar dos de los tipos penales previstos en el artículo 7o. de la Ley General en Materia de Delitos Electorales: obstaculización o interferencia en el adecuado ejercicio de las tareas de las y los funcionarios electorales (fracción IV), así como realización de actos que provoquen temor o intimidación al electorado que atente la libertad del sufragio o perturbe el orden o el libre acceso de las y los electores a la casilla (fracción XVI).

"Además, podrían constituir casos de violencia política que merecerían un agravante cuando fueran cometidos contra mujeres, las conductas contenidas en el citado artículo 7 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, consistentes en:

"• Que mediante violencia o amenaza, se presione a una persona a asistir a eventos proselitistas, o a votar o abstenerse de votar por un candidato o candidata, partido político o coalición, durante la campaña electoral, el día de la jornada electoral o en los tres días previos a la misma (fracción VII).

"• El apoderamiento con violencia de materiales o documentos públicos electorales (fracción XI) o de equipos o insumos para la elaboración de credenciales de elector (fracción XII).

"Lo mismo respecto de las conductas contenidas en el artículo 9 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales: ejercer presión a las y los electores (fracción I) y obstaculizar el desarrollo normal de la votación (fracción IV); así como las del numeral 11: conductas cometidas por servidores o servidoras públicas que coaccionen o amenacen a sus subordinados o subordinadas para que participen en eventos proselitistas o voten o se abstengan de votar por un candidato, partido o coalición (fracción II).





"Atendiendo a lo antes expuesto tenemos que nuestra entidad federativa se ha dado a la tarea de legislar y tipificar la violencia política, ya que dicha conducta delictiva se incluyó en el Código Penal para el Estado de Chihuahua, bajo el tenor literal lo (sic) siguiente:

"Artículo 198.' (se transcribe).

"En este tenor tenemos que la parte accionante se duele de que el tipo penal descrito contempla un trato diferenciado que no es objetivo ni razonable, ya que no se otorga protección en contra de actos contenidos por alguien que no sea varón, pues al remitir de manera tácita a la Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia a los conceptos de razón de género y de violencia política, lo que, según la actora, afecta los principios de igualdad y progresividad y no discriminación. Considera además que hubo un error de conceptualización del delito al no concatenarse el concepto de 'razón de género', toda vez que según sus argumentos excluye a las mujeres de las (sic) posibilidad de ser sujetos activos del tipo penal de que se trata, ya que considera que la fracción normativa referente a 'por razón de género', se refiere a que sólo un género siendo éste el masculino puede ser susceptible de tener el carácter de sujeto activo o imputado de la comisión del delito de violencia política.

"Contario a este argumento debemos señalar que el mismo tipo penal, contenido en el numeral 198 del Código Penal para el Estado de Chihuahua, contempla al inicio y en su última parte lo siguiente:

"Artículo 198'. (se transcribe)

"De igual manera la Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece en la fracción VI del artículo 6:

"Artículo 6.' (se transcribe)

"Descripción que a todas luces nos indica que el sujeto activo del delito en cita puede ser de ambos sexos, es decir, de género masculino y femenino y no como lo pretende hacer valer la parte accionante, ya que hubiera resultado ocioso y sin objeto alguno que el legislador local especificara al inicio y en la parte



final del mencionado artículo 198 del código punitivo local, que el sujeto activo es quien por sí o a través de terceros, además puede ser servidor o servidora pública, por lo que resulta improcedente el argumento de la parte actora, ya que se encuentra expresamente establecido que el sujeto activo del delito de violencia política puede ser cualquiera persona.

"Aunado a lo anterior, la actora considera erróneamente que el tipo penal remite al concepto de razón de género establecido en la fracción XVI del artículo 4 de la Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia cuando dicho concepto es aplicable en general en toda la ley a lo que se debe entender por razón de género, no así en el caso de violencia política que tiene regulación específica en la fracción VI del artículo 6 y el artículo 6-e de la mencionada ley de los actos que se consideran razones de género para efectos de la violencia política en contra de la mujer, que en todo caso es la disposición a lo que remite el tipo penal de violencia política.

"Se transcriben los artículos correspondientes para mayor claridad:

"Artículo 6.' (se transcribe)

"Artículo 6-e.' (se transcribe)

"Lo establecido en el tipo penal y en la Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, aclara cualquier duda al respecto, ya que no da lugar a interpretación alguna al establecer que cualquier persona pueda cometer el delito de violencia política y que las razones de género para efectos de dicho delito se encuentran expresamente establecidas en el artículo 6-e.

"Resulta importante señalar que el tipo penal de violencia política es un delito del fuero común y no un delito electoral, ya que su objetivo es garantizar los derechos políticos y el ejercicio de los cargos de toma de decisiones fuera del proceso electoral.

"Por último, no puede pasar desapercibido que el tema de que trata esta infundada acción de inconstitucionalidad (sic), es precisamente atendiendo a que la violencia ha mostrado un impacto diferenciado en las mujeres incluso



tiene lugar por razones de género. Por ello, resulta necesario legislar y conceptualizar la violencia política contra las mujeres, ya que de ello depende que estén en condiciones de igualdad, para desarrollarse en el ámbito político-electoral, se encuentra presente en el país y afecta a mujeres y hombres. Sin embargo, es importante distinguir aquella que se ejerce en contra de las mujeres cuando contiene elementos de género, para poder visibilizarla y, además, de ello dependerá la forma en que debe tratarse a las víctimas y la manera en que deben conducirse las autoridades."

SÉPTIMO.—Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua. Mediante escrito presentado el dos de septiembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Correos de México y recibido el diecisiete de septiembre siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Luis Fernando Mesta Soulé, en su carácter de secretario general de Gobierno del Estado de Chihuahua, compareció a rendir el informe correspondiente, en el que esencialmente manifestó:

"Primera razón. ...

"Contrario a lo expuesto por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Chihuahua, el delito de violencia política fue instaurado para eliminar la discriminación y violencia contra la mujer en la vida política y pública del país, además de garantizar a las mujeres la igualdad de condiciones con los hombres, por lo que no violenta los artículos constitucionales señalados por la promovente.

"En ese sentido, al incorporar al Código Penal, la tipicidad del delito de violencia política, se respetaron los derechos humanos de la mujer, así como su participación política y la paridad electoral, buscando la igualdad entre el hombre y la mujer en su desarrollo en procesos políticos-electorales, tanto como en escena política y pública al prevenir, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres por razón de género. La adición del tipo penal tuvo por objeto el respeto al derecho humano de la mujer para vivir sin violencia física, sexual o psicológica, el cual es afectado por la violencia de género, que anula sus derechos civiles, políticos, sociales y culturales. Lo siguiente encuentra sustento en la siguiente tesis aislada, de la Décima Época, con número de registro:



2005796, de la instancia de la Primera Sala, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, materia constitucional, tesis: 1a. LXXXVI/2014 (10a.), página: 526.

"ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL. LA LEY RELATIVA NO TRANSGREDE EL DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER.' (se transcribe)

"Por lo que, al incluir el delito de violencia política contra la mujer por razón de género, se intenta eliminar las razones de discriminación para la mujer, a fin de hacer posible la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación, de modo que exista la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres. Época: Décima Época, con número de registro: 2009084. Instancia: Primera Sala, Tipo de tesis: aislada, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, mayo de 2015, Tomo I, materia constitucional, Tesis: 1a. CLX/2015 (10a.), página: 431.

"DERECHO DE LA MUJER A UNA VIDA LIBRE DE DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA. LAS AUTORIDADES SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A ADOPTAR MEDIDAS INTEGRALES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO PARA CUMPLIR CON LA DEBIDA DILIGENCIA EN SU ACTUACIÓN.' (se transcribe)

"Décima Época, registro digital número: 2004956, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de tesis: aislada, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXVI, Tomo 2, noviembre de 2013, materias constitucional y común, Tesis: IV.2o.A.38 K (10a.), página: 1378.

"PERSPECTIVA DE GÉNERO. EL ANÁLISIS DE LOS ASUNTOS EN LOS QUE EXISTA ALGUNA PRESUNCIÓN SOBRE LA EXISTENCIA DE CUALQUIER TIPO DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, DEBE REALIZARSE BAJO ESA VISIÓN, QUE IMPLICA CUESTIONAR LA NEUTRALIDAD DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD Y LAS NORMAS, ASÍ COMO DETERMINAR SI EL ENFOQUE JURÍDICO FORMAL RESULTA SUFICIENTE PARA LOGRAR LA IGUALDAD, COMBINÁNDOLO CON LA APLICACIÓN DE LOS ESTÁNDARES MÁS ALTOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS, EN CUMPLIMIENTO AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y LOS TRATADOS IN-



TERNACIONALES EN LA MATERIA SUSCRITOS POR EL ESTADO MEXICANO.’
(se transcribe)

"Actualmente, en 12 Estados de la República Mexicana han tipificado la violencia política, ante este contexto y la falta de una ley específica se emite un protocolo en el que se establecen acciones urgentes frente a casos de violencia política contra mujeres, con el fin de prevenir y evitar daños mayores a las víctimas. A iniciativa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en conjunto con el Instituto Nacional Electoral (INE), la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (Subsecretaría-DDHH), la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), se presentó esta herramienta con el fin de orientar a las instituciones ante situaciones de violencia política contra las mujeres, facilitar la implementación de las obligaciones internacionales, así como dar estricto cumplimiento al deber de debida diligencia.

"Décima Época, registro digital número: 2009998. Instancia: Pleno, Tipo de tesis: aislada, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, materia constitucional, Tesis: P. XX/2015 (10a.), página: 235.

"'IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO, OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO MEXICANO EN LA MATERIA.' (se transcribe)

"Segunda razón. La Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua en su ocurso expone que resultan violatorios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los artículos 30, fracción V y 198 del Código Penal del Estado de Chihuahua, debido a que:

"...los tipos penales deben ser exactos para evitar que peligren los bienes jurídicos objeto de tutela por el derecho penal ... al concatenarse el concepto de razón de género, con lo también establecido en la también reforma (sic) Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.’



"Lo anterior haciendo una interpretación equívoca pues del contenido del artículo 198 del Código Penal del Estado de Chihuahua no se desprende de ninguna forma, ya sea tácita o expresa, que deba remitirse a la definición formulada por la Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, máxime que del propio contenido del precepto señalado se desprende que pueden ser sujetos activos del delito de violencia política tanto hombres como mujeres, lo que anula por completo la violación a los principios de igualdad y discriminación que aduce la accionante.

"Lo anterior, puede ser debidamente dilucidado de la simple lectura del artículo 198 del Código Penal del Estado de Chihuahua, que establece:

"'Artículo 198.' (se transcribe).

"De la anterior transcripción se desprende que la intención del legislador, no fue acotar como sujeto activo del delito de violencia política, únicamente al varón, pues por una parte, no señala dicha cuestión de manera expresa, y por otra se advierte que se utilizó el lenguaje incluyente para ambos géneros y que incluso de manera expresa se contempla una agravante para el caso de que el sujeto activo sea un servidor o servidora pública, de donde sí es válidamente concluir que pueden ser sujetos activos, tanto como el hombre como la mujer.

"Por lo anterior la relación que la accionante pretende establecer entre los artículos del código en mención y la Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, resulta errónea, ya que el Código Penal no remite de manera 'tácita', ni mucho menos expresa a la ley secundaria, pues en ningún numeral transitorio lo señala.

"Por lo que es infundado el argumento de la parte accionante, en razonar que debe atender a la Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, si no así (sic) a la ley penal que regula el tipo delictivo que se pretende complementar, es decir, si lo que se pretende dilucidar es el concepto de 'razón de género' dentro del delito que prescribe en el 198 del Código Penal, entonces es este último cuerpo normativo el que debiera regular el concepto de razón de género, el cual sí lo prevé en el artículo 126 bis:



"Artículo 126 bis.' (se transcribe)

"En virtud de lo anterior, es infundado el agravio de la accionante en el sentido de que se debe acudir a un diverso ordenamiento cuando la misma ley que pretende combatir prevé la figura que dicha parte pretende complementar.

"De esta manera resulta una inexacta comprensión de lo expuesto por la parte promovente, por hacer referencia a un cuerpo normativo distinto (Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia) al que en su caso nos ocupa su análisis de invalidez, por lo cual resultan infundados los agravios vertidos en el sentido de la definición dada 'razones de género' no tiene relación con lo que detalla o señala el tipo penal descrito en el artículo 198 del Código Penal del Estado de Chihuahua, es decir, la relación que busca o pretende realizar la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua resulta inexacta, imprecisa e ilegal, ya que los instrumentos normativos regulan distintas situaciones jurídicas que no tienen relación entre sí, a pesar de que tratan de temas similares, sin embargo ninguna se superpone a la otra, por lo que el análisis de su legalidad debe ser en lo individual y no tratando de administrar una normativa con la otra, como incorrectamente lo hace la promovente.

"Con todo lo expuesto a lo largo del presente informe, es dable concluir que:

"1. En lo que respecta al primer punto de invalidez, se concluye que la violencia política afecta el derecho humano de las mujeres a ejercer el voto y a ser electas en los procesos electorales; a su desarrollo en la escena política o pública, ya sea como militantes en los partidos políticos aspirantes a candidatas a un cargo de elección popular, a puestos de dirigencia al interior de sus partidos políticos o en el propio ejercicio de un cargo público, dichos estándares se encuentran regulados en diversos instrumentos internacionales, nuestra Constitución Local y Federal, así como nuestras leyes generales, y que el legislador local, tomó en consideración y contempló de manera expresa que dicha violencia podría ser ejercida por cualquier persona, hombre o mujer.

"2. Conforme al segundo concepto, se señala que al no formular la accionante, los razonamientos lógico jurídicos encaminados a acreditar la invalidez



de la norma reclamada, ya que la interpretación que le causa agravio a la parte promovente es diversa a la interpretación que se obtiene de la simple lectura del precepto cuya invalidez se solicita, por lo tanto no se demuestra que el artículo 198 del Código Penal o el artículo 30 que hace referencia al delito que el primero de los preceptos, contempla, sean contradictorios a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o del instrumento internacional invocado."

OCTAVO.— Mediante proveído de doce de noviembre de dos mil diecinueve se decretó el cierre de la instrucción.

CONSIDERANDO:

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

SEGUNDO.—**Oportunidad.** La acción de inconstitucionalidad se presentó de forma oportuna, es decir, dentro del plazo de treinta días naturales que establece el artículo 60 de la ley reglamentaria.¹

Así es, la norma reclamada fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, mediante Decreto No. LXV/RFLYC/0854/2018 XVI P.E., el día quin-

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

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



ce de junio de dos mil diecinueve, por lo tanto, el cómputo inició el dieciséis de junio siguiente y venció el **quince de julio de dos mil diecinueve**.

La demanda de acción de inconstitucionalidad fue depositada el **quince de julio de dos mil diecinueve** en la Oficina de Correos de la localidad correspondiente y recibida ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veinticuatro de julio siguiente; por tanto, se debe concluir que la presente acción es oportuna, de conformidad con el artículo 8o.² de la ley de la materia.

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

Legitimación en la causa. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por los organismos públicos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

La acción de inconstitucionalidad es promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua, en contra de los artículos 30, fracción V y 198 del Código Penal del Estado de Chihuahua, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, mediante Decreto No. LXV/RFLYC/0854/2018 XVI P.E., el día quince de junio de dos mil diecinueve, por lo que en términos del artículo señalado en el párrafo que precede, se encuentra facultada para tal efecto.

Legitimación en el proceso. Suscribe la demanda, Néstor Manuel Armendáriz Loya, ostentándose como presidente de la citada Comisión Estatal, per-

² "Artículo 8o. Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes."



sonalidad que acredita con la copia certificada del Decreto No. LXVI/ NOMBRO327/2019 II.P.O de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua. (fojas 21-23 del expediente)

Por su parte, el artículo 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, así como el numeral 19 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua, disponen:

"Artículo 15. El presidente de la Comisión estatal tendrá las siguientes facultades:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión estatal; ..."

"Artículo 19. La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión; a quien ocupe el cargo, corresponde realizar en los términos establecidos por la ley, las funciones directivas del organismo, así como la de ejercer su representación legal.

"Tendrá la facultad de delegar la representación de la Comisión cuando así lo considere pertinente."

En consecuencia, toda vez que quien promovió la demanda de acción es el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se debe colegir que dicho funcionario tiene legitimación en el proceso.

CUARTO.—**Precisión de las normas impugnadas.** Del examen integral del escrito de demanda se advierte que la Comisión accionante reclama el artículo **198** del Código Penal del Estado Chihuahua que establece el tipo penal de violencia política y, adicionalmente impugna el artículo **30, fracción, IV**, del mismo ordenamiento, el cual establece como medida de seguridad que se puede imponer por la comisión de ese delito, consistente en el "**Tratamiento integral especializado enfocado a la erradicación de la violencia política.**"

QUINTO.—**Causa de improcedencia infundada.** El Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua hace valer la siguiente causal de improcedencia:



"Única. Se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con el artículo 65 de la ley reglamentaria de la materia y 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el argumento toral de la accionante se centra en combinar una omisión legislativa, y no en el contenido expreso de la norma.

"Lo anterior puede advertirse del análisis del escrito que dio origen al procedimiento en el que se actúa, pues la Comisión accionante señala de manera medular que el contenido del artículo 198 del Código Penal del Estado de Chihuahua, resulta violatorio del derecho de igualdad y, por tanto, discriminatorio, sin embargo dicha aseveración se centra en el hecho de que el tipo penal establecido en dicho artículo, esto es 'violencia política', contiene el término 'por razón de género', pero dicho concepto no es definido en el numeral citado, omisión, que según el accionante, condiciona al juzgador a remitirse al contenido de la descripción prevista para tal término, en la Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que establece en su artículo 4o., que por 'razón de género' debe entenderse como la 'actitud y conducta a través de la cual manifiesta la discriminación, la subordinación y sometimiento de la mujer por el varón, basada en una relación desigual de poder.'

"Lo anterior, además de ser percibido, ya que de manera expresa la accionante señaló que la invalidez que solicita, es consecuencia de la omisión previamente señalada, como puede advertirse de la siguiente transcripción del contenido del escrito que dio inicio al presente procedimiento:

"Es entonces que, al analizar la reforma establecida en el Decreto No. LXV/RFLYC/0854/2018 XVI P.E., publicada en el Periódico Oficial del Estado el día quince de junio de dos mil diecinueve de manera sistemática, se colige que se complementan las modificaciones a las normas mencionadas, por lo que al no contemplar el tipo penal de Violencia Política el significado de 'razón de (sic) enero', elemento normativo del mismo, implica que se tenga que acudir (sic) la Ley Estatal del Derecho a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia'.

"De lo anterior puede válidamente concluirse que la accionante señala una omisión legislativa respecto a la definición del término 'razón de género' cuestión que no puede ser combatida mediante acción de inconstitucionalidad, y



lo que acarrea el sobreseimiento por su improcedencia. Sirve de sustento a lo anterior el siguiente criterio, cuyos datos de localización, rubro y contenido son los siguientes:

"Novena Época. Registro: 178566. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, mayo de 2005, materia constitucional. Tesis P./J. 23/2005, página 781.

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA OMISIÓN DEL CONGRESO LOCAL DE AJUSTAR LOS ORDENAMIENTOS LEGALES ORGÁNICOS Y SECUNDARIOS DE LA ENTIDAD A LAS DISPOSICIONES DE UN DECRETO POR EL QUE SE MODIFICÓ LA CONSTITUCIÓN ESTATAL.' (se transcribe)."

Es **infundada** la causal de improcedencia que se analiza ya que, contrariamente a lo que sostiene el Poder Ejecutivo, lo que efectivamente impugna la Comisión estatal accionante es el contenido del artículo 198 del Código Penal del Estado de Chihuahua, por ser violatorio de los derechos humanos de igualdad, de no discriminación y de legalidad en su vertiente de taxatividad.

Lo anterior, en tanto que, desde su óptica, para efecto de darle sentido a la norma respecto de quién debe entenderse como sujeto activo del delito de violencia política por razón de género, es necesario remitirse al contenido de la Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el cual dispone en su artículo 4o., fracción XVI, que por "**razones de género**" debe entenderse como la "**actitud y/o conducta a través de la cual se manifiesta la discriminación, la subordinación y sometimiento de la mujer por el varón, basada en una relación desigual de poder**"; lo cual, estima, es discriminatorio porque la norma impugnada no toma en cuenta que la violencia política por razón de género también puede provenir por parte de otra mujer, en tanto que las cuestiones de género abarcan como sujeto activo a cualquier persona, sea hombre o mujer.

De ahí que la causa de improcedencia que se argumenta resulte infundada, porque parte de una premisa incorrecta, en el sentido de que lo que se planteó fue una omisión legislativa, pues como se ha visto, el concepto de inva-



lidez esgrimido lo que combate es una presunta formulación deficiente de las normas cuestionadas, esencialmente porque, a juicio de la accionante, dejan fuera de su alcance a la mujer que ejerce violencia política contra otra mujer, reservando el tipo penal para que se actualice exclusivamente respecto de los hombres, como únicos sujetos activos de esa conducta delictiva (violencia por razón de género).

SEXTO.—Invalidez de las normas reclamadas por la incompetencia del Congreso Local para emitirlas. Los preceptos legales impugnados disponen:

Código Penal del Estado de Chihuahua

"Artículo 30. Catálogo de medidas de seguridad.

"Las medidas de seguridad que se pueden imponer con arreglo a este código son:

"...

(Adicionada, P.O. 15 de junio de 2019)

"V. Tratamiento integral especializado enfocado a la erradicación de la violencia política."

(Reformado [N. de E. adicionado], P.O. 15 de junio de 2019)

"Artículo 198. A quien por sí, o a través de terceros, por medio de cualquier acción u omisión realizada en contra de una mujer por razón de género, que cause daño físico, psicológico, sexual o económico y tenga por objeto o resultado la restricción, suspensión o impedimento del ejercicio de sus derechos políticos, incluyendo el ejercicio del cargo; o la induzca u obligue, por cualquier medio, a tomar decisiones en contra de su voluntad acerca de esos mismos derechos, se le impondrá de tres a siete años de prisión, de cien a mil días multa, y tratamiento integral especializado enfocado a la erradicación de la violencia política.

"La pena se aumentará en una mitad cuando este delito:



"I. Se cometa en contra de mujeres: embarazadas, personas mayores, de pueblos originarios, en condición de discapacidad, sin instrucción escolarizada básica, o por orientación sexual e identidad de género.

"II. Sea perpetrado por quien está en el servicio público, por superiores jerárquicos, integrantes de partidos políticos o por persona que esté en funciones de dirección en la organización política donde participe la víctima.

"Además, en caso de que el sujeto activo sea servidor o servidora pública, se le inhabilitará para el desempeño del empleo, cargo o comisión público, por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.

"Este delito se perseguirá de oficio."

Por su parte, el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que, al dictar sentencia en las acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá, además de corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda, de manera que **"...podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea Parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial."**

Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno encuentra que, si bien la Comisión accionante considera que las normas reclamadas deben invalidarse por su deficiente redacción, existe otro motivo de estudio preferente que lleva a la misma conclusión, pero con motivo de la invasión de la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de configuración de los tipos y penas de los delitos electorales, por lo siguiente:

Ante todo, conviene precisar que mediante decreto publicado el trece de noviembre de dos mil siete, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la



reforma a la Constitución Federal en materia electoral, por virtud del cual el artículo 116, fracción IV, inciso o), quedó redactado de la siguiente forma:

(Reformado, D.O.F. 17 de marzo de 1987)

"Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

(Reformado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"o) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse."

Posteriormente, sin que el anterior precepto fuera modificado, se aprobó la siguiente reforma constitucional en materia electoral, plasmada en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, por virtud de la cual en el artículo 73, fracciones XXI, inciso a) y XXIX-U, de la Constitución Federal, se reservaron para el Congreso de la Unión las facultades para establecer en las respectivas leyes generales, entre otros aspectos, los tipos penales y sanciones de los delitos electorales, y las que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, en los siguientes términos:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:



"...

(Reformada, D.O.F. 8 de octubre de 2013)

"XXI. Para expedir:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"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;

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

"...

(Adicionada, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución."



En el régimen transitorio de esta reforma constitucional en materia electoral de dos mil catorce, se estableció lo siguiente:

"Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

"...

"II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

"...

"III. La ley general en materia de delitos electorales establecerá los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas."

En cumplimiento al anterior mandato constitucional, el veintitrés de mayo de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General en Materia de Delitos Electorales, cuyo objeto de acuerdo con su artículo 1, es el siguiente:

"Artículo 1. Esta Ley es reglamentaria del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de delitos electorales. Es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto, en materia de delitos electorales, establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Además tiene como finalidad, en general, proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular a que se refiere el artículo 35, fracción VIII de la Constitución."

Finalmente, mediante sucesivos decretos publicados los días diez de julio de dos mil quince, veintinueve de enero de dos mil dieciséis y cinco de febrero de



dos mil diecisiete, se volvió a reformar la fracción XXI del artículo 73, de modo tal que, manteniendo la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de delitos electorales, dicha fracción quedó redactada de la siguiente forma que es la que rige en la actualidad:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

(Reformada, D.O.F. 8 de octubre de 2013)

"XXI. Para expedir:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de julio de 2015)

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

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

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

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

(Reformado, D.O.F. 5 de febrero de 2017)

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.



"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;"

Ahora bien, dada la evidente inconsistencia entre lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso o) y el numeral 73, fracción XXI, inciso a), ambos de la Constitución Federal, ya que tanto una como otra norma –desde el año dos mil catorce– confieren atribuciones, respectivamente, a las entidades federativas y a la Federación para legislar sobre delitos electorales, este Tribunal Pleno en su sesión pública correspondiente al veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, al resolver la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017, tuvo oportunidad de examinar esa **antinomia jurídica** y, por unanimidad de diez votos, emitió el pronunciamiento en el sentido de que a partir del examen de la evolución de las reformas constitucionales transcritas, debía estimarse que en la actualidad la exclusividad para legislar en materia penal electoral correspondía al Congreso de la Unión, en los siguientes términos:

"Tema 14. Delitos electorales. La Procuraduría General de la República considera que de conformidad al artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional, corresponde al Congreso de la Unión legislar exclusivamente sobre los tipos penales y sanciones correspondientes en la materia electoral, a pesar de que exista una antinomia respecto del artículo 116, fracción IV, inciso o), constitucional que determina que los Estados pueden legislar sobre tipos penales y sanciones en la materia electoral. Por tanto, los artículos 353, fracciones III, IV, V, VIII, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, 354, fracciones VII, IX y X, 356, fracciones I, V, VI, IX, X y XI, 356 Bis, 357, 358 Bis, 358 Ter, 358 Quáter, 360 Bis y 360 Ter del Código Penal para el Distrito Federal, son inconstitucionales, ya que son contrarios o van más allá de los tipos penales establecidos en la Ley General de Delitos Electorales.

"El anterior concepto de invalidez es fundado.

"Los preceptos impugnados disponen lo siguiente:

"Artículo 353. Se impondrán de seis meses a tres años de prisión y de cien a quinientos días multa, a quien:



"...

"III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas, en las áreas aledañas, o en el lugar que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto o para que se abstengan de emitirlo;

"IV. Obstaculice o interfiera dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales. La pena se aumentará hasta el doble cuando se ejerza violencia contra los funcionarios electorales;

"V. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, una o más credenciales para votar de los ciudadanos;

"...

"VIII. Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular;

"...

"XII. Impida en forma violenta la instalación, apertura o cierre de una casilla, o indebidamente impida la instalación normal de la casilla. Si la conducta se realiza por una o varias personas armadas o que utilicen o porten objetos peligrosos, a la pena señalada se aumentará hasta en una mitad, con independencia de las que correspondan por la comisión de otros delitos;

"XIII. Durante los tres días previos a las elecciones o en los procesos de participación ciudadana y hasta la hora oficial del cierre de las casillas, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias de los ciudadanos;

"XIV. Sin causa justificada por la ley, abra, retire los sellos, viole o altere paquetes o sellos con los que se resguarden documentos electorales, o abra los lugares en donde se resguarden;





"XV. Retenga durante la jornada electoral, sin causa justificada por la ley, una o más credenciales para votar de los ciudadanos;

"XVI. Mediante violencia o amenaza, presione a otro a asistir a eventos proselitistas, o a votar, o a abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, durante la campaña electoral, el día de la jornada electoral o en los tres días previos a la misma. Si la conducta especificada en el párrafo anterior es cometida por un integrante de un organismo de seguridad pública, se aumentará hasta un tercio de la pena prevista en el presente artículo.

"XVII. A quien amenace con suspender los beneficios de programas sociales, ya sea por no participar en eventos proselitistas, o bien, para la emisión del sufragio en favor de un candidato, partido político, planilla o coalición; o a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un candidato, partido político o coalición;

"XVIII. Solicite u ordene evidencia del sentido de su voto o viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto;

"XIX. Organice la reunión o el transporte de votantes el día de la jornada electoral, con la finalidad de influir en el sentido del voto;

"XX. Se apodere, destruya, altere, posea, use, adquiera, venda o suministre de manera ilegal, en cualquier tiempo, materiales o documentos públicos electorales. Si el apoderamiento se realiza en lugar cerrado o con violencia, se aumentará la pena hasta en un tercio más. Si éste se realiza por una o varias personas armadas, a la pena señalada se aumentará hasta en una mitad más;

"XXI. Se apodere, destruya, altere, posea, adquiera, comercialice o suministre de manera ilegal, equipos o insumos necesarios para la elaboración de credenciales para votar;

"Si el apoderamiento se realiza en lugar cerrado o con violencia, se aumentará hasta un tercio de la pena. Si éste se realiza por una o varias personas armadas o que, porten objetos peligrosos, a la pena señalada se aumentará hasta en una mitad;



"XXII. Obstaculice o interfiera el traslado y entrega de los paquetes y documentos públicos electorales;

"XXIII. Realice por cualquier medio algún acto que provoque intimidación en el electorado que atente contra la libertad del sufragio, o perturbe el orden o el libre acceso de los electores a la casilla.

"Si la conducta se realiza por una o varias personas armadas, a la pena señalada se aumentará hasta en una mitad, con independencia de las que correspondan por la comisión de otros delitos;

"XXIV. Por sí o interpósita persona, proporcione fondos provenientes del extranjero a un partido político, coalición, agrupación política o candidato para apoyar actos proselitistas dentro de una campaña electoral;

"XXV. Expida o utilice facturas o documentos comprobatorios de gasto de partido político o candidato, alterando el costo real de los bienes o servicios prestados;

"XXVI. Usurpe el carácter de funcionario de casilla,

"XXVII. Provea bienes y servicios a las campañas electorales sin formar parte del padrón de proveedores autorizado por el órgano electoral administrativo.'

"Artículo 354. Se impondrán de dos a seis años de prisión y de cien a quinientos días multa, al funcionario electoral que:

"...

"VII. Sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de un funcionario electoral, de representantes de un partido político, de una planilla, o coarte los derechos que la ley les concede.

"...

"IX. Divulgue, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados;



"X. Realice funciones electorales que legalmente no le hayan sido encomendadas.'

"Artículo 356. Se impondrán de uno a seis años de prisión y de cien a quinientos días multa, al funcionario partidista, al candidato o al funcionario de las agrupaciones políticas, que:

"I. Ejerza presión o induzca a los electores a votar o abstenerse de votar por un determinado candidato, partido político, planilla o coalición, el día de la elección ya sea en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentran formados, o en alguno de los tres días anteriores a la misma;

"...

"V. Divulgue, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados;

"VI. Impida la instalación, apertura o cierre de una casilla, así como el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales;

"...

"IX. Se abstenga de rendir cuentas o de realizar la comprobación o justificación de los gastos ordinarios o gastos de eventos proselitistas de campaña de algún partido político, coalición, agrupación política o candidato, una vez que hubiese sido legalmente requerido dentro del ámbito de sus facultades;

"X. Durante la etapa de preparación de la elección o en la jornada electoral, solicite votos por paga, promesa de dinero, recompensa o cualquier otra contraprestación;

"XI. Oculte, altere o niegue la información que le sea legalmente requerida por la autoridad electoral competente.'

"Artículo 356 Bis. Se impondrá prisión de dos a siete años, al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas apro-



veche ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 357 de este código.’

“Artículo 357. Se impondrán de uno a nueve años de prisión y de doscientos a seiscientos días multa, al servidor público que, en los procesos electorales de carácter local:

“I. Obligue, coaccione o amenace a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos en favor o en abstención de un partido político, candidaturas o planilla.

“II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un partido político, candidato, planilla o una opción dentro de la consulta popular;

“III. Destine, utilice o permita la utilización, de manera ilegal o sin causa justificada de instalaciones, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición, en virtud de su cargo, al apoyo o al perjuicio de un precandidato, partido político, coalición, planilla agrupación política o candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado;

“IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a un precandidato, partido político, coalición, planilla, agrupación política o candidato, a través de sus subordinados, usando dentro del tiempo correspondiente a sus labores;

“V. Realice o permita cualquier acto de campaña electoral fuera de los casos permitidos por la ley, o instale, pegue, cuelgue, fije o pinte propaganda electoral en el interior o exterior de muebles o inmuebles pertenecientes o arrendados por los órganos de Gobierno de la Ciudad de México, o

“VI. Solicite a sus subordinados, por cualquier medio, aportaciones de dinero o en especie para apoyar a un precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política.’



"Artículo 358 Bis. Se impondrán de cien hasta quinientos días multa a quien estando obligado se niegue injustificadamente a dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección.'

"Artículo 358 Ter. Se impondrá de mil a cinco mil días multa y de cinco a quince años de prisión al que por sí o por interpósita persona realice, destine, utilice o reciba aportaciones de dinero o en especie a favor de algún precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política cuando exista una prohibición legal para ello, o cuando los fondos o bienes tengan un origen ilícito, o en montos que rebasen los permitidos por la ley.

"La pena prevista en el párrafo anterior, se aumentará hasta en una mitad más cuando la conducta se realice en apoyo de una precampaña o campaña electoral.'

"Artículo 358 Quáter. Se impondrá de cuatrocientos a ochocientos días multa y destitución del cargo en administración pública, dirección partidista, candidatura o cargo de elección popular, a quienes habiendo sido magistrados electorales locales, consejeros electorales locales, secretario ejecutivo del Instituto Electoral de la Ciudad de México o cargo equivalente en los organismos públicos distritales electorales, desempeñen o sean designados en cargos públicos por los Poderes Ejecutivo o Legislativo cuya elección hayan calificado o participado, asuman cargos de dirigencia partidista o sean postulados a cargos de elección popular, dentro de los dos años siguientes a la conclusión de su encargo.'

"Artículo 360 Bis. Se impondrá de prisión de seis meses a tres años y de cincuenta a cien días multa, a quien durante el procedimiento de consulta popular:

"I. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada de consulta popular, en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto o para que se abstenga de emitirlo;

"II. Obstaculice o interfiera el escrutinio y cómputo de la consulta popular; introduzca o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más papeletas utilizadas en la consulta popular o bien introduzca papeletas falsas;



"III. Solicite votos por paga, promesa de dinero u otra recompensa para emitir su voto o abstenerse de emitirlo en la consulta popular, durante el procedimiento de consulta popular."

"Artículo 360 Ter. Se impondrá prisión de dos a nueve años y de doscientos a cuatrocientos días multa, al servidor público que durante el procedimiento de consulta popular:

"I. Coaccione, induzca o amenace a sus subordinados para que voten o se abstengan de votar por una opción dentro de la consulta popular;

"II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de una opción dentro de la consulta popular."

"Antes de empezar con el estudio, se debe señalar que estamos ante un problema, a efecto de determinar cuál es la norma parámetro de control constitucional de las normas impugnadas.

"Existe una antinomia entre el artículo 73, fracción XXI, inciso a), y el artículo 116, fracción IV, inciso o), de la Constitución General, por lo que hace a cuál es el orden normativo al que corresponde legislar en materia de delitos electorales. El artículo 73, fracción XXI, inciso a), establece que es competencia del legislador federal expedir leyes generales en las que se establezcan como mínimo los tipos penales y sus sanciones en la materia electoral. Por otra parte, el artículo 116, fracción IV, inciso o), señala que los Estados, de conformidad con lo establecido en las leyes generales, deberán tipificar los delitos y sus sanciones en materia electoral.

"Es necesario destacar que las entidades federativas conservan, por disposición expresa del artículo 116, fracción IV, inciso o), una competencia expresa para legislar en materia de faltas, así como las sanciones que, por las mismas deban imponerse, en materia electoral. Por tanto, el estudio que se lleva a cabo se limitará exclusivamente a determinar cuál es el orden normativo al que com-



pete legislar en materia de delitos electorales, sin hacer algún pronunciamiento sobre cualquier otro tipo de faltas y sanciones posibles.

"Así, estamos ante una antinomia, en la cual se otorga la misma competencia para legislar sobre delitos y sus sanciones en materia electoral a dos órdenes normativos distintos.

"No resulta posible acudir a las reglas para resolver conflictos normativos, ya que el criterio de jerarquía (*lex superior*), el criterio de temporalidad (*lex posterior*) y el criterio de especialidad (*lex specialis*) no resultan aplicables a normas de rango constitucional.

"Por tanto, ante esta imposibilidad de aplicar principios de solución de conflictos normativos, corresponde a este Tribunal Pleno decidir, de forma razonada, en su carácter de órgano terminal de interpretación de la Constitución, según los artículos 103, 105 y 107 constitucionales, y en atención al principio de justicia completa, que prevé el artículo 17 constitucional, cuál es la Norma Constitucional que debe ser aplicada como parámetro de revisión.

"Se considera que la definición de los tipos penales y sanciones corresponde en exclusiva al orden federal, sin intervención residual por parte de los Estados. Lo anterior, en atención al desarrollo mismo de la competencia para establecer los delitos electorales, así como a la interpretación que esta Suprema Corte ha dado a los delitos que son regulados por vía de una ley general.

"Resulta ilustrativo observar la evolución de los artículos en conflicto, para advertir que, en la última reforma en materia electoral, se decidió federalizar los tipos penales y sus sanciones en materia electoral.

"El actual artículo 116, fracción IV, inciso o), solamente se recorrió en los incisos, sin que haya sufrido alguna modificación sustancial, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

CPEUM 22 agosto 1996	CPEUM 13 noviembre 2007	CPEUM 10 febrero 2014
"Artículo 116. " ...	"Artículo 116. " ...	"Artículo 116. " ...



<p>"IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:</p> <p>"a) a h)</p> <p>"...</p> <p>"i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.'</p>	<p>"IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:</p> <p>"a) a m)</p> <p>"...</p> <p>"n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.'</p>	<p>"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:</p> <p>"a) a n)</p> <p>"...</p> <p>"o) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.'</p>
--	--	--

"Se advierte que esta competencia de las entidades federativas para legislar sobre delitos electorales estaba otorgada desde mil novecientos noventa y seis, esto es, cuando la materia electoral estaba sometida a la regla de residualidad del artículo 124 constitucional.

"Por su parte, los delitos electorales fueron incluidos de forma reciente como materia sujeta a concurrencia y regulación mediante una ley general, la cual deberá contemplar como mínimo los tipos penales y sus sanciones.

<p>CPEUM 14 julio 2011</p>	<p>CPEUM 8 octubre 2007</p>	<p>CPEUM 10 febrero 2014</p>
<p>"Artículo 73. "..." "XXI. Para expedir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materia de secuestro, y trata de persona, que establezcan como</p>	<p>"Artículo 73. "..." "XXI. Para expedir: a) Las leyes generales en materia de secuestro y trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.'</p>	<p>"Artículo 73. "..." "XXI. Para expedir: "a) Las leyes generales en materias de secuestro y trata de personas y delitos electorales, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.'</p>



mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como legislar en materia de delincuencia organizada.'		
---	--	--

"A raíz de la reforma constitucional de dos mil catorce, la materia electoral se hizo una materia sujeta a una concurrencia específica, en la cual la Federación determina mediante leyes generales las materias que corresponde regular o ejercer al orden federal y a los órdenes de las entidades federativas, bajo el entendido de que aquello que no haya sido reservado al orden federal pertenece al orden local.

"Dentro de estos cambios a las configuraciones competenciales en materia electoral, se determinó ceder al orden federal la definición de los tipos penales y sus sanciones en materia electoral.

"Cuestión que se corrobora con el artículo segundo transitorio, fracción III, del decreto de reforma constitucional de dos mil catorce, conforme al cual se otorgó un plazo fijo al Congreso de la Unión para expedir la Ley General en Materia de Delitos Electorales que establezca los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias, así como las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas.

"De conformidad con lo resuelto por este Tribunal Pleno en la controversia constitucional 54/2009, una materia que se considera concurrente es una materia federalizada por mandato constitucional (con sus excepciones), ya que permite que sea la Federación la que, mediante una ley general, reparta competencias entre ella misma, las entidades federativas y los Municipios.

"Por lo que hace a la concurrencia en materia penal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 26/2012, 56/2012, 12/2013, 27/2016 y 28/2016, este Tribunal Pleno determinó que, en materia de los delitos de trata de personas y tortura, la facultad para legislar vía ley general sobre los tipos penales y sus



sanciones, establecida en el artículo 73, fracción XXI, corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión.

"En observancia a los precedentes aplicables, en materia de delitos electorales, por mandato constitucional, los tipos penales y las sanciones que les corresponden deben encontrarse previstos en la ley general, esto es, su establecimiento se encuentra –como ya se dijo– reservado al Congreso de la Unión, excluyendo por tanto a los demás niveles de gobierno, cuya actuación en la materia deberá ajustarse a la distribución de competencias y las formas de coordinación que al efecto establezca la propia ley general, sin que esto implique que puedan asumir aquella atribución.

"Dicho de otra manera, la facultad concedida al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de delitos electorales, en la que distribuya las competencias entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios y determine las formas de coordinación en términos del citado precepto constitucional, no implica que en dicho ordenamiento pueda facultarse a los Congresos Locales para prever en su legislación, por sí mismos, los tipos penales y sus sanciones en materia de delitos electorales, ya que ello sería contrario a los fines perseguidos por el Constituyente Permanente, particularmente, en cuanto hace al objetivo de lograr una política criminal integral en esa materia, que permita una acción efectiva y coordinada del Estado Mexicano.

"Así se desprende de los artículos 1 y 21 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, que establecen que las entidades federativas son competentes para prevenir, investigar, procesar y sancionar los delitos establecidos en ella, cuando no se actualicen los supuestos que ésta prevea, en los que la Federación sea la que lo haga; de manera que, si bien deben conocer de los delitos electorales que el Congreso de la Unión contempló en dicho ordenamiento legal, lo cierto es que no tienen facultades para establecer tipos penales y sanciones en esa materia.

"En suma, al haberse facultado constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer, en una ley general, los tipos y penas en materia de delitos electorales, se privó expresamente a las entidades federativas de la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 constitucional, para legislar en esta materia; manteniendo, sin embargo, facultades para prevenir, investigar y castigar los referidos delitos.



"Como se advierte, los preceptos impugnados establecen diversos tipos penales para los delitos electorales aplicables en la Ciudad de México, lo cual implica una violación a lo establecido en los artículos 16 y 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, en tanto que, por la materia de regulación, se traduce en un acto legislativo emitido por una autoridad incompetente, dado que carece de competencia para legislar sobre tipos penales que corresponden al Congreso de la Unión.

"Por todo lo anterior, se declara la invalidez de los artículos 353, fracciones III, IV, V, VIII, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII, 354, fracciones VII, IX y X, 356, fracciones I, V, VI, IX, X y XI, 356 Bis, 357, 358 Bis, 358 Ter, 358 Quáter, 360 Bis y 360 Ter del Código Penal para el Distrito Federal."

Pues bien, precisado lo anterior, este Tribunal Pleno encuentra que el artículo 198 del Código Penal del Estado de Chihuahua, contiene supuestos normativos que corresponden a la materia electoral, toda vez que sanciona con pena de prisión el daño físico, psicológico, sexual o económico que tenga por resultado la restricción, suspensión o impedimento del ejercicio de los derechos políticos de la mujer, así como cuando se le induzca u obligue, por cualquier medio, a tomar decisiones contra su voluntad respecto de esos derechos, formulación en la que se incluye –dada la amplitud de la descripción típica– tanto los derechos de votar y ser votado, como el de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, cuya penalización, en todo caso, corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión.

En efecto, analizado el tipo penal en estudio, es incuestionable que los supuestos que describe salvaguardan como bien jurídico el libre ejercicio de todo tipo de derechos políticos de la mujer, y ello implica que el precepto también concibe como punibles, en el ámbito local, el daño que por cualquier medio atente el derecho al voto pasivo o activo, ejercido durante un proceso electoral, federal o local, y esta magnitud se sobrepone y trastoca las facultades que ya ejerció el Congreso de la Unión en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la cual fue publicada el veintitrés de agosto de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación, cuya función conforme a su artículo 1 es la de reglamentar el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal en materia de delitos electorales, con el objeto de establecer los tipos penales,



las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno.

Acerca de la legislación general en materia de delitos electorales, conviene recordar que en su respectiva exposición de motivos se explicó la exclusividad del Congreso de la Unión para regular tal materia en los siguientes términos:

"El pasado 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política electoral.

"Al reformarse la Constitución en el inciso a), fracción XXI, del artículo 73, el Congreso debe expedir una ley de carácter general en materia de delitos electorales, la cual junto a las leyes generales de secuestro y de trata de personas vendría a ser el tercer ordenamiento de carácter general que contiene tipos penales, por excepción y mandato de la propia Constitución.

"Con base en dicho decreto el Congreso de la Unión contará con facultades para legislar a través de leyes generales sobre delitos electorales. En ese sentido el artículo segundo transitorio establece que el Congreso deberá expedir una ley general en materia de delitos electorales que establezca los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas a más tardar el día treinta de abril de dos mil catorce."

Por razones de congruencia, tampoco tiene sustento constitucional la diversa norma reclamada contenida en el artículo 30 del Código Penal del Estado de Chihuahua, la cual prevé como medida de seguridad el "**Tratamiento integral especializado enfocado a la erradicación de la violencia política**"; en tanto que esta disposición solamente cobraría aplicación cuando se actualizara alguno de los supuestos punibles previstos en el artículo 198 del mismo ordenamiento antes examinado.

Finalmente, no pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que el trece de abril del año en curso, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto



por el que se reformó, entre otros ordenamientos legales, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, por virtud del cual, entre otras modificaciones que tuvo, se introdujo la adición de una fracción XV a su artículo 3 a fin de prever la definición de "**violencia política contra las mujeres en razón de género**", en los siguientes términos:

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

(Adicionada, D.O.F. 13 de abril de 2020)

"XV. Violencia política contra las mujeres en razón de género: En términos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, es toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.

"Se entenderá que las acciones u omisiones se basan en elementos de género, cuando se dirijan a una mujer por ser mujer; le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella."

Asimismo, se adicionó un artículo 20 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, a fin de tipificar el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, así como sus sanciones, en los términos siguientes:

(Adicionado, D.O.F. 13 de abril de 2020)

"Artículo 20 Bis. Comete el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género quien por sí o interpósita persona:

"I. Ejerza cualquier tipo de violencia, en términos de ley, contra una mujer, que afecte el ejercicio de sus derechos políticos y electorales, o el desempeño de un cargo público;



"II. Restrinja o anule el derecho al voto libre y secreto de una mujer;

"III. Amenace o intimide a una mujer, directa o indirectamente, con el objeto de inducirla u obligarla a presentar su renuncia a una precandidatura o candidatura de elección popular;

"IV. Amenace o intimide a una mujer, directa o indirectamente, con el objeto de inducirla u obligarla a presentar su renuncia al cargo para el que haya sido electa o designada;

"V. Impida, por cualquier medio, que las mujeres electas o designadas a cualquier cargo público; rindan protesta; ejerzan libremente su cargo, así como las funciones inherentes al mismo;

"VI. Ejercza cualquier tipo de violencia, con la finalidad de obligar a una o varias mujeres a suscribir documentos o avalar decisiones contrarias a su voluntad, en el ejercicio de sus derechos políticos y electorales;

"VII. Limite o niegue a una mujer el otorgamiento, ejercicio de recursos o prerrogativas, en términos de ley, para el desempeño de sus funciones, empleo, cargo, comisión, o con la finalidad de limitar el ejercicio de sus derechos políticos y electorales;

"VIII. Publique o divulgue imágenes, mensajes o información privada de una mujer, que no tenga relación con su vida pública, utilizando estereotipos de género que limiten o menoscaben el ejercicio de sus derechos políticos y electorales;

"IX. Limite o niegue que una mujer reciba la remuneración por el desempeño de sus funciones, empleo, cargo o comisión;

"X. Proporcione información incompleta o datos falsos a las autoridades administrativas o jurisdiccionales en materia electoral, con la finalidad de impedir el ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres;

"XI. Impida, por cualquier medio, que una mujer asista a las sesiones ordinarias o extraordinarias, así como a cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones y el ejercicio del cargo;



"XII. Impida a una mujer su derecho a voz y voto, en el ejercicio del cargo;

"XIII. Discrimine a una mujer embarazada, con la finalidad de evitar el ejercicio de sus derechos políticos y electorales, impedir o restringir su reincorporación al cargo tras hacer uso de la licencia de maternidad, o de cualquier otra contemplada en la normatividad, y

"XIV. Realice o distribuya propaganda político electoral que degrade o denigre a una mujer, basándose en estereotipos de género, con el objetivo de menoscabar su imagen pública o limitar sus derechos políticos y electorales.

"Las conductas señaladas en las fracciones de la I a la VI, serán sancionadas con pena de cuatro a seis años de prisión y de 200 a 300 días multa.

"Las conductas señaladas en las fracciones de la VII a la IX, serán sancionadas con pena de dos a cuatro años de prisión y de 100 a 200 días multa.

"Las conductas señaladas en las fracciones de la X a la XIV, serán sancionadas con pena de uno a dos años de prisión y de 50 a 100 días multa.

"Cuando las conductas señaladas en las fracciones anteriores fueren realizadas por servidora o servidor público, persona funcionaria electoral, funcionaria partidista, aspirante a candidata independiente, precandidata o candidata, o con su aquiescencia, la pena se aumentará en un tercio.

"Cuando las conductas señaladas en las fracciones anteriores, fueren cometidas contra una mujer perteneciente a un pueblo o comunidad indígena, la pena se incrementará en una mitad.

"Para la determinación de la responsabilidad y la imposición de las penas señaladas en este artículo, se seguirán las reglas de autoría y participación en términos de la legislación penal aplicable."

Lo anterior confirma los razonamientos expuestos en la presente ejecutoria, pues al quedar tipificado tanto el tipo de violencia política contra las mujeres en razón de género, como sus sanciones en la Ley General en Materia de Deli-



tos Electorales, es evidente que el Congreso de la Unión ya previó, en ejercicio de la competencia constitucional que le corresponde, las conductas que consideró configuran dicho ilícito.

En consecuencia, se declara la invalidez de los artículos 30, fracción V y 198, ambos del Código Penal del Estado de Chihuahua.

SÉPTIMO.—Efectos. Acorde con la naturaleza jurídica de este medio de control constitucional, la declaratoria de invalidez que emita este Alto Tribunal tendrá como efecto expulsar del orden jurídico nacional a la porción normativa contraria al Texto Fundamental.

En consecuencia, la declaratoria de invalidez de los artículos 30, fracción V y 198, ambos del Código Penal del Estado de Chihuahua, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia al Congreso de esa entidad federativa, y con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la invalidez tendrá efectos retroactivos al dieciséis de junio de dos mil diecinueve, fecha en la que entraron en vigor tales preceptos.

Con la precisión de que, los procesos penales iniciados con fundamento en las normas invalidadas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberán aplicar las normas conducentes de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, vigentes al momento de la comisión de los hechos delictivos, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial, todos del Estado de Chihuahua, así como al Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa, y Unitarios del Décimo Séptimo Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a los Centros de Justicia Penal Federal en dicho Estado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:





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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 30, fracción V y 198 del Código Penal del Estado de Chihuahua, adicionado y reformado, respectivamente, mediante Decreto No. LXV/RFLYC/0854/2018 XVI P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de junio de dos mil diecinueve, en atención a lo dispuesto en el considerando sexto de esta decisión, la cual sufrirá sus efectos retroactivos al dieciséis de junio de dos mil diecinueve, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua, de conformidad con lo establecido en el considerando séptimo de esta determinación.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

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

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá con reservas, Esquivel Mossa con consideraciones adicionales, Franco González



Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo a la invalidez de las normas reclamadas por la incompetencia del Congreso Local para emitir las, consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja y por un argumento competencial, de los artículos 30, fracción V y 198 del Código Penal del Estado de Chihuahua, adicionado y reformado, respectivamente, mediante Decreto No. LXV/RFLYC/0854/2018 XVI P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de junio de dos mil diecinueve. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho a formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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 séptimo, relativo a los efectos, consistentes en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua, 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo tendrá efectos retroactivos al dieciséis de junio de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, y 3) 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 de la Materia de Delitos Electorales, según corresponda en cada caso (con sus disposiciones típicas generales si los hechos constitutivos del delito son anteriores a su reforma de trece de abril de dos mil veinte, y con sus disposiciones específicas en materia de violencia política por razón de género si esos hechos acaecieron con posterioridad a esa reforma), sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*. El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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 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 séptimo relativo a los efectos, consistentes en: 4) 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 del Estado de Chihuahua, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Décimo Séptimo Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Chihuahua. El Ministro Francos González Salas anunció voto concurrente. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 8 de abril de 2021.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 31 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 80/2019, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua.



En sesión de veintisiete de abril de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 80/2019, en la cual se declaró la invalidez de diversos artículos contenidos en el Código Penal del Estado de Chihuahua, publicados en el Periódico Oficial del Estado de dicha entidad el quince de junio de dos mil diecinueve.

Consideraciones de la sentencia.

Esencialmente, en esa resolución se determinó que el artículo 198 del Código Penal del Estado de Chihuahua contiene supuestos normativos que corresponden a la materia electoral, toda vez que sanciona con pena de prisión el daño físico, psicológico, sexual o económico que tenga por resultado la restricción, suspensión o impedimento de los ejercicios de los derechos políticos de la mujer, así como cuando se le induzca u obligue, por cualquier medio, a tomar decisiones contra su voluntad respecto de esos derechos. Formulación en la que se incluyó –dada la amplitud de la descripción típica–, todos los derechos de votar y ser votado, como el de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, cuya penalización por obstaculizar su ejercicio, **corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión.**

Además, se determinó que, por razones de congruencia, tampoco tiene sustento constitucional el artículo 30, fracción V, del Código Penal del Estado de Chihuahua, en tanto que esa disposición cobraría aplicación cuando se actualizara alguno de los supuestos previstos en el diverso 198 del mismo ordenamiento.

Esto es, se declaró la inconstitucionalidad del artículo 30, fracción V, del Código Penal del Estado de Chihuahua,¹ por considerar que la medida de seguridad que prevé dicho numeral consistente en "*el tratamiento integral especializado enfocado a la erradicación de la violencia política*", solamente cobraría aplicación cuando se actualizara alguno de los supuestos punibles previstos en el 198 del mismo ordenamiento.²

¹ **Artículo 30.** Catálogo de medidas de seguridad.

"Las medidas de seguridad que se pueden imponer con arreglo a este código son:

"...

"V. Tratamiento integral especializado enfocado a la erradicación de la violencia política."

² **Artículo 198. A quien por sí, o a través de terceros, por medio de cualquier acción u omisión realizada en contra de una mujer por razón de género, que cause daño físico, psicológico, sexual o económico y tenga por objeto o resultado la restricción, suspensión o impedimento**



Motivos de disenso respecto del artículo 30, fracción V, del Código Penal del Estado de Chihuahua.

Si bien comparto el sentido de la sentencia y la mayoría de las consideraciones, disiento de aquellas que se refieren al artículo 30, fracción V, del Código Penal del Estado de Chihuahua, como expondré a continuación.

La fracción V del artículo 30 del Código Penal del Estado de Chihuahua establece el catálogo de medidas de seguridad, entre las que prevé el tratamiento integral especializado enfocado a la erradicación de la violencia política.

Al respecto, el artículo 52 del Código Penal Federal establece la atribución del Juez para fijar las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes dentro de los límites señalados para cada delito, con base en la gravedad del ilícito, la calidad y condición específica de la víctima u ofendido y el grado de culpabilidad del agente, a partir de tomar en cuenta un listado de las circunstancias exteriores y peculiares del delinciente.³

del ejercicio de sus derechos políticos, incluyendo el ejercicio del cargo; o la induzca u obligue, por cualquier medio, a tomar decisiones en contra de su voluntad acerca de esos mismos derechos, se le impondrá de tres a siete años de prisión, de cien a mil días multa, y tratamiento integral especializado enfocado a la erradicación de la violencia política.

"La pena se aumentará en una mitad cuando este delito:

"I. Se cometa en contra de mujeres: embarazadas, personas mayores, de pueblos originarios, en condición de discapacidad, sin instrucción escolarizada básica, o por orientación sexual e identidad de género.

"II. Sea perpetrado por quien está en el servicio público, por superiores jerárquicos, integrantes de partidos políticos o por persona que esté en funciones de dirección en la organización política donde participe la víctima.

"Además, en caso de que el sujeto activo sea servidor o servidora pública, se le inhabilitará para el desempeño del empleo, cargo o comisión público, por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.

"Este delito se perseguirá de oficio."

³ **Artículo 52.** El Juez fijará las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes dentro de los límites señalados para cada delito, con base en la gravedad del ilícito, la calidad y condición específica de la víctima u ofendido y el grado de culpabilidad del agente, teniendo en cuenta:

"I. La magnitud del daño causado al bien jurídico o del peligro a que hubiere sido expuesto;

"II. La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla;

"III. Las circunstancias de tiempo, lugar, modo u ocasión del hecho realizado;

"IV. La forma y grado de intervención del agente en la comisión del delito;

"V. La edad, la educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado



De manera general podría establecerse que las medidas de seguridad son instrumentos que el Juez penal impone dentro del límite de cada delito, con base en su gravedad, la calidad y condición de la víctima u ofendido, y el grado de culpabilidad del agente; es decir, las medidas de seguridad derivan de la comisión de un delito, las que si **bien no constituyen una pena, podrían considerarse como parte del cúmulo de sanciones penales, entendidas en un sentido amplio.**

Efectivamente, las penas son las consecuencias jurídicas por la culpabilidad de un sujeto derivado de la comisión de un delito; mientras que las medidas de seguridad son un mecanismo complementario a la pena y suponen, como ésta, la previa realización de un hecho previsto en la ley como delito. En ese sentido, puede sostenerse que comporten, como la pena, una restricción de derechos y que son impuestas, al igual que la pena, por los órganos de la jurisdicción penal.

En esa medida, puede apreciarse con claridad que tanto las penas como las medidas de seguridad tienen la naturaleza de una sanción penal en sentido amplio.

Ahora bien, el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General⁴ dispone que corresponde al Congreso expedir leyes generales que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, entre otros, en materia de delitos electorales.

En ese sentido, se tiene que la referida disposición constitucional limita a las Legislaturas Locales imponer medidas de seguridad tratándose de delitos electo-

perteneziere a algún pueblo o comunidad indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres;

"VI. El comportamiento posterior del acusado con relación al delito cometido; y

"VII. Las demás condiciones especiales y personales en que se encontraba el agente en el momento de la comisión del delito, siempre y cuando sean relevantes para determinar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma."

⁴ "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."



rales, en tanto que se tratan de sanciones penales en sentido genérico, pues sobre estos dos aspectos (delitos y sanciones) le corresponde regular al Congreso de la Unión.

Así, aun cuando es cierto que el artículo 30, fracción V, del Código Penal del Estado de Chihuahua cobraría aplicación cuando se actualizara alguno de los supuestos punibles previstos en el artículo 198 del mismo ordenamiento, lo cierto es que por sí mismo no es un motivo de inconstitucionalidad de la norma, pues en todo caso ello tendría que llevar a declarar la invalidez de esa disposición, pero por extensión de los efectos de invalidez decretada del artículo 198 del mencionado Código Penal local.

Esto es, desde mi perspectiva, para que se declarara inválida la citada disposición tendría que haberse analizado la causa por la cual, por sí misma, contraviene la Constitución General, mas no en función de una consideración que sólo puede llevarnos a declarar su invalidez, pero por vía de consecuencia en el apartado de efectos del fallo, aunque no en el estudio de fondo del asunto.

En esa medida, no comparto la consideración de la sentencia en la que se sostiene que la fracción V del artículo 30 del citado Código Penal es inconstitucional "...en tanto que esta disposición solamente cobraría aplicación cuando se actualizara alguno de los supuestos punibles previstos en el artículo 198...", pues aun cuando es cierta tal aseveración, desde mi punto de vista tal argumento sólo sostiene una invalidez por vía (sic) extensión, pero no como una causa principal de inconstitucionalidad.

Consecuentemente, en el estudio de fondo del asunto debió declararse la inconstitucionalidad del artículo 30, fracción V, del Código Penal del Estado de Chihuahua, porque regula un aspecto relacionado con las sanciones penales en materia electoral, como son las medidas de seguridad, el cual sólo compete hacerlo al Congreso de la Unión; de ahí que –como adelanté– coincida con el sentido del fallo en cuanto a que es inconstitucional dicha disposición, pero no la consideración que la sustenta, como antes expuse.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 80/2019, fallada en sesión del Tribunal Pleno de veintisiete de abril de dos mil veinte.



En el presente fallo, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 30, fracción V y 198 del Código Penal del Estado de Chihuahua, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad, el quince de junio de dos mil diecinueve.¹

En la sentencia se declararon fundados los conceptos de invalidez, porque la competencia para legislar en materia de delitos electorales corresponde en forma exclusiva al Congreso de la Unión.

La resolución del Tribunal Pleno se sustentó en la interpretación de los artículos 116, fracción IV, inciso o); y 73, fracción XXI, inciso a), ambos de la Constitución Federal. En relación con esas disposiciones, la decisión mayoritaria aclaró una inconsistencia, ya que tanto una como otra norma –desde el año dos mil catorce– confieren atribuciones, respectivamente, a las entidades federativas y a la Federación para legislar sobre delitos electorales.

La decisión se basó en lo que ya había resuelto el Tribunal Pleno en su sesión pública de veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, en la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017. En ese precedente, se determinó que existía esa antinomia jurídica y, por unanimidad de diez

¹ Artículo 30. Catálogo de medidas de seguridad.

"Las medidas de seguridad que se pueden imponer con arreglo a este Código son:

"...

"V. Tratamiento integral especializado enfocado a la erradicación de la violencia política."

"Artículo 198. A quien por sí, o a través de terceros, por medio de cualquier acción u omisión realizada en contra de una mujer por razón de género, que cause daño físico, psicológico, sexual o económico y tenga por objeto o resultado la restricción, suspensión o impedimento del ejercicio de sus derechos políticos, incluyendo el ejercicio del cargo; o la induzca u obligue, por cualquier medio, a tomar decisiones en contra de su voluntad acerca de esos mismos derechos, se le impondrá de tres a siete años de prisión, de cien a mil días multa, y tratamiento integral especializado enfocado a la erradicación de la violencia política.

"La pena se aumentará en una mitad cuando este delito:

"I. Se cometa en contra de mujeres: embarazadas, personas mayores, de pueblos originarios, en condición de discapacidad, sin instrucción escolarizada básica, o por orientación sexual e identidad de género.

"II. Sea perpetrado por quien está en el servicio público, por superiores jerárquicos, integrantes de partidos políticos o por persona que esté en funciones de dirección en la organización política donde participe la víctima.

"Además, en caso de que el sujeto activo sea servidor o servidora pública, se le inhabilitará para el desempeño del empleo, cargo o comisión público, por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta."

"Este delito se perseguirá de oficio."



votos, se emitió el pronunciamiento en el sentido de que a partir del examen de la evolución de las reformas constitucionales debía estimarse que en la actualidad la exclusividad para legislar en materia penal electoral correspondía al Congreso de la Unión.

Si bien comparto sustancialmente esas consideraciones que, en su oportunidad voté a favor, estimo necesario aclarar que me separo de los argumentos adicionales contenidos en las fojas 44 a 47, en los cuales se pone de relieve que el legislador federal emitió diversas disposiciones que regulan los delitos electorales referentes a las mismas conductas previstas en las normas locales impugnadas.

Al respecto, la resolución mayoritaria destacó que el trece de abril del año en curso, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformó, entre otros ordenamientos legales, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, por virtud del cual, entre otras modificaciones que tuvo, se introdujo la adición de una fracción XV a su artículo 3 a fin de prever la definición de "violencia política contra las mujeres en razón de género".

También se resaltó que en ese decreto se adicionó el artículo 20 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, a fin de tipificar el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, así como sus sanciones.

Posteriormente, se concluyó que eso confirma los razonamientos expuestos en la ejecutoria, pues al quedar tipificado tanto el tipo de violencia política contra las mujeres en razón de género, como sus sanciones en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, es evidente que el Congreso de la Unión ya previó, en ejercicio de la competencia constitucional que le corresponde, las conductas que consideró que configuran dicho ilícito.

Con todo respeto me separo de estas afirmaciones, pues lo relevante en este asunto es que, conforme al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, habiendo despejado su inconsistencia con lo establecido en el diverso artículo 116 constitucional, la Legislatura Local carece de competencia para emitir las normas impugnadas en las que reguló un delito electoral.

De acuerdo con el precedente citado en la propia resolución a raíz de la reforma constitucional de dos mil catorce, se determinó ceder al orden federal la definición de los tipos penales y sus sanciones en materia electoral. Cuestión que se corrobora con el artículo segundo transitorio, fracción III, del decreto



de reforma constitucional de dos mil catorce,² conforme al cual se otorgó un plazo fijo al Congreso de la Unión para expedir la Ley General en Materia de Delitos Electorales que establezca los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias, así como las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas.

En ese sentido desde el inicio de vigencia de la reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, esto es, desde el once de ese mismo mes y año, la Legislatura Local ya no tenía competencia para regular los delitos electorales.

Por esa razón, resulta irrelevante que el Congreso de la Unión haya emitido diversas disposiciones que también tipifiquen penalmente conductas de violencia política contra la mujer. Eso no modifica el aspecto constitucional de que la Legislatura Local emitió una reforma legislativa sin tener facultades para ello. Este argumento podría suponer que cuando el legislador federal no ha ejercido sus facultades exclusivas, los Estados tienen competencia para regular esas materias, cuestión que no comparto. Y en reiteradas ocasiones, me he pronunciado en el sentido de que la inconstitucionalidad de la ley local no puede derivar, cuando el vicio es por incompetencia para legislar en la materia, de su conformidad o no con el contenido de las leyes generales o federales.

Consecuentemente, me separo de las afirmaciones que tienden a corroborar o confirmar el vicio de inconstitucionalidad de la ley impugnada en la emisión de la ley federal que atiende la misma necesidad social que buscó satisfacer la norma impugnada.

Éstas son las razones en que se sustentan las precisiones que ahora se plasman en voto concurrente.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo

² "Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente: ...

"III. La Ley General en Materia de Delitos Electorales establecerá los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas."



de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 80/2019, resuelta el veintisiete de abril de dos mil veinte por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Este Tribunal Pleno determinó, por unanimidad de once votos, declarar la invalidez de los artículos 30, fracción V y 198 del Código Penal del Estado de Chihuahua, porque de conformidad con lo establecido por el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión es el único constitucionalmente facultado para establecer tipos y penas en materia de delitos electorales, y en consecuencia, el Congreso Local, al expedir dichas normas invadió dicho ámbito competencial que en exclusiva corresponde a aquél.

La ejecutoria concluye que el artículo 30, fracción V, del Código Penal del Estado de Chihuahua, contiene supuestos normativos que corresponden a la materia electoral, toda vez que sanciona con pena de prisión el daño físico, psicológico, sexual o económico, que tenga por resultado la restricción, suspensión o impedimento del ejercicio de los derechos políticos de la mujer, así como cuando se le induzca u obligue, por cualquier medio, a tomar decisiones contra su voluntad respecto de esos derechos, formulación en la que se incluye –dada la amplitud de la descripción típica– tanto los derechos de votar y ser votado, como el de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, cuya penalización por obstaculizar su ejercicio en todo caso corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión.

Pues bien, considero que, adicionalmente a estas conclusiones, resultaba importante destacar que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de abril de dos mil veinte, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; de



la Ley General de Partidos Políticos; de la Ley General en Materia de Delitos Electorales; de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Esta reforma fue elaborada a la luz de las obligaciones contraídas por el Estado Mexicano en distintos tratados, convenciones y acuerdos, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), cuyos objetivos están enfocados en promover y tutelar los derechos humanos de las mujeres.

De estos instrumentos, destacan por su importancia y alcance en el tema, los siguientes:

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).
- La Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; y
- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Belén do Pará).

También, resultan muy importantes las Recomendaciones Generales que emite el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW); de estas, destaca la número 23, *Vida Política y Pública*, de 1997, que señala que "**los Estados Partes deben garantizar que sus Constituciones y su legislación se ajusten a los principios de la Convención...**"

Además de las Recomendaciones Generales, aplicables para todos los países que han suscrito la Convención, el Comité CEDAW formuló en 2012 al Estado Mexicano las siguientes observaciones específicas:

- a. Se asegure de que los partidos políticos cumplan con los marcos jurídicos electorales en los planos federal y estatal, inclusive enmendando o derogando las disposiciones discriminatorias contra la mujer.
- b. Elimine los obstáculos que impiden que las mujeres, en particular las indígenas, la participación en la vida política de sus comunidades.

Asimismo, es necesario tener en cuenta el contenido de la Convención de Belén do Pará, que establece la obligación de los Estados a legislar en materia de



género, con el objetivo de erradicar todo tipo de violencia y discriminación en cualquier ámbito de la vida de una mujer, incluyendo la política; todo ello a fin de establecer los mecanismos jurídicos que permiten promover, respetar, garantizar y sancionar las violaciones a los derechos político electorales de las mujeres en la vida pública.

La Relatora Especial sobre Violencia Política de Naciones Unidas señaló en 2018 que la violencia contra las mujeres se dirige a ellas debido a su género, y adoptan formas como las amenazas sexistas o el acoso y la violencia sexuales, cuyo objetivo es disuadir a las mujeres de participar activamente en la política; limitar el ejercicio de sus derechos humanos; y afectar, restringir o impedir la participación política de las mujeres individualmente y como grupo.

Por otro lado, la OEA recomendó a México en el año 2018 **"... aprobar una normativa a nivel federal que permita abordar la problemática desde una perspectiva integral para asegurar su prevención, atención, sanción y erradicación. La nueva legislación deberá encaminarse a tipificar la violencia política contra las mujeres en razón de género, establecer claramente las competencias de cada uno de los organismos involucrados en su tratamiento, priorizar las medidas de prevención, señalar los mandatos apropiados para los partidos políticos e incorporar las sanciones correspondientes, así como las medidas de reparación y no repetición."**

En ese contexto, dentro del derecho nacional, destaca la reforma efectuada por el Constituyente Permanente en materia de paridad entre géneros, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019, que contribuyó al reconocimiento y ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres en todo el país, pues ahora la representación de las mujeres en los órganos políticos, en casi todos los ámbitos de gobierno, empieza a tener una verdadera igualdad sustantiva y material por razón de género, al introducir el principio de paridad en la conformación del Congreso de la Unión, por el principio de representación proporcional, en los concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial Federal, así como la integración de los Ayuntamientos.

Con base en todo lo anterior, concluyo que la violencia política contra las mujeres en razón de género, es una manifestación de la discriminación, la desigualdad y las relaciones desequilibradas de poder entre hombres y mujeres, la cual tiene un impacto diferenciado en ellas, cuyo objeto y resultado es menoscabar o anular sus derechos políticos.



Considero que en las circunstancias anteriores son el marco social y legal en el que se emitió esta resolución del Tribunal Pleno, y que resulta imprescindible desarrollarlas y tenerlas en cuenta para visibilizar las condiciones y dificultades en las que se expresan las mujeres en el ámbito político.

En otro aspecto, el Pleno determinó por unanimidad de votos que los efectos que deben darse a la ejecutoria son, entre otros, los siguientes:

"Con la precisión de que, los procesos penales iniciados con fundamento en las normas invalidadas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberán aplicar las normas conducentes de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, vigentes al momento de la comisión de los hechos delictivos; sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*."

Lo anterior, porque el Pleno consideró que antes de la publicación de la reforma de 13 de abril de 2020 (en materia de violencia política por razón de género), ya se preveían tipos penales que salvaguardaban como bien jurídico el libre ejercicio de todo tipo de derechos políticos de la mujer, sin embargo, difiero de lo anterior.

Me parece que antes del 13 de abril de 2020, no existían tipos penales concretos en dicha materia que resultaran aplicables a los casos en particular.

Desde mi punto de vista, el efecto dado en la ejecutoria debió tener un matiz, a fin de considerar como fecha toral a partir de la cual, en su caso, operarían las reposiciones de los procedimientos, sería la del 14 de abril de 2020, día en que entraron en vigor las reformas en materia de violencia política contra la mujer previstas en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, tal y como lo propuse en mi proyecto, en los siguientes términos:

"...los procesos penales iniciados a partir del catorce de abril de dos mil veinte con base en las normas invalidadas, se consideren viciados de origen, porque para esa fecha ya estaban en vigor, tales reformas a la Ley General en Materia de Delitos Electorales, por lo que, previa reposición del procedimiento, esos procesos se deberán continuar conforme el tipo penal que corresponda previsto en la citada ley general."

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REITERACIÓN DEL CONTENIDO DE UNA NORMA PENAL QUE HA CONSERVADO LA MISMA REDACCIÓN DESDE SU EXPEDICIÓN PARA EFECTOS DE DAR VIDA JURÍDICA A UN NUEVO SUPUESTO DENTRO DE LA MISMA, ACTUALIZA UN CAMBIO NORMATIVO QUE GENERA LA POSIBILIDAD DE QUE DICHA PORCIÓN SEA IMPUGNADA EN ESE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) SE SURTE CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCA UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS.

IV. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULAR LOS SUPUESTOS DE PROCEDENCIA DE LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 75-A, FRACCIONES V, XII, XIII, XIV, XV Y XVI, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

V. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. CONSTITUYE UNA EXIGENCIA DE RACIONALIDAD LINGÜÍSTICA QUE EXIGE AL LEGISLADOR LA EMISIÓN DE NORMAS CLARAS, PRECISAS Y EXACTAS RESPECTO DE LA CONDUCTA TÍPICA Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS.

VI. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA PENAL. SE INTEGRA POR LOS PRINCIPIOS DE TAXATIVIDAD, NO RETROACTIVIDAD, RESERVA DE LEY Y EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY.

VII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. SÓLO PUEDE OBLIGAR AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE.

VIII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ELEMENTOS PARA ANALIZAR EL GRADO DE SUFICIENCIA EN LA CLARIDAD Y PRECISIÓN DE UNA NORMA.



IX. TIPICIDAD. CONSTITUYE UN PRESUPUESTO INDISPENSABLE DEL ACREDITAMIENTO DEL INJUSTO PENAL Y LA BASE FUNDAMENTAL DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN TODAS SUS DERIVACIONES.

X. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA PENAL. DIRECTRICES A PARTIR DE LAS CUALES SE VERIFICA.

XI. DELITO DE LESIONES DOLOSAS CALIFICADAS EN EL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LA FALTA DE ESPECIFICACIÓN DE LOS DERECHOS FAMILIARES, INCLUIDOS LOS DE DERECHO SUCESORIO, DE LOS CUALES SE PRIVARÁ AL RESPONSABLE, ASÍ COMO DE LA DETERMINACIÓN SOBRE SI LA PÉRDIDA DE ÉSTOS SE DARÁ ÚNICAMENTE RESPECTO DE LA VÍCTIMA O DE SU ENTERO CÚMULO DE FAMILIARES Y DEL PLAZO EN EL QUE EL SUJETO ACTIVO DEL DELITO SERÁ PRIVADO DE AQUÉLLOS, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 107, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PRIVÁNDOSE ADEMÁS AL RESPONSABLE DE LOS DERECHOS FAMILIARES QUE LE CORRESPONDAN, INCLUIDOS LOS DE DERECHO SUCESORIO", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XII. DELITO DE LESIONES DOLOSAS CALIFICADAS EN EL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LA FALTA DE ESPECIFICACIÓN DE LOS DERECHOS FAMILIARES, INCLUIDOS LOS DE DERECHO SUCESORIO, DE LOS CUALES SE PRIVARÁ AL RESPONSABLE GENERA ARBITRARIEDAD EN LA APLICACIÓN DE ESA SANCIÓN, POR LO QUE TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 107, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PRIVÁNDOSE ADEMÁS AL RESPONSABLE DE LOS DERECHOS FAMILIARES QUE LE CORRESPONDAN, INCLUIDOS LOS DE DERECHO SUCESORIO", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XIII. DELITO DE LESIONES DOLOSAS CALIFICADAS EN EL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LA PREVISIÓN DE LA SANCIÓN CONSISTENTE EN PRIVAR DE LOS DERECHOS FAMILIARES, INCLUIDOS LOS DE DERECHO SUCESORIO, AL SUJETO ACTIVO DEL DELITO COMO UNA MEDIDA OBLI-



GATORIA QUE IMPOSIBILITA AL OPERADOR JURÍDICO VALORAR CASO POR CASO SU IMPOSICIÓN, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LA PENA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 107, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PRIVÁNDOSE ADEMÁS AL RESPONSABLE DE LOS DERECHOS FAMILIARES QUE LE CORRESPONDAN, INCLUIDOS LOS DE DERECHO SUCESORIO", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 107, PÁRRAFO PENÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PRIVÁNDOSE ADEMÁS AL RESPONSABLE DE LOS DERECHOS FAMILIARES QUE LE CORRESPONDAN, INCLUIDOS LOS DE DERECHO SUCESORIO", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 75-A, FRACCIONES V, XII, XIII, XIV, XV Y XVI, Y 107, PÁRRAFOS PENÚLTIMO Y ÚLTIMO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "PRIVÁNDOSE ADEMÁS AL RESPONSABLE DE LOS DERECHOS FAMILIARES QUE LE CORRESPONDAN, INCLUIDOS LOS DE DERECHO SUCESORIO", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL PRODUCE EFECTOS RETROACTIVOS A PARTIR DE LA FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO A LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN MATERIA PENAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 75-A, FRACCIONES V, XII, XIII, XIV, XV Y XVI, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XVII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 75-A, FRACCIONES V,



XII, XIII, XIV, XV Y XVI, Y 107, PÁRRAFOS PENÚLTIMO Y ÚLTIMO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "PRIVÁNDOSE ADEMÁS AL RESPONSABLE DE LOS DERECHOS FAMILIARES QUE LE CORRESPONDAN, INCLUIDOS LOS DE DERECHO SUCESORIO", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE EXHORTA AL PODER LEGISLATIVO LOCAL PARA QUE SE ABSTENGA DE EMITIR NORMAS QUE REGULAN ASPECTOS RESPECTO DE LOS CUALES CARECE DE COMPETENCIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 75-A, FRACCIONES V, XII, XIII, XIV, XV Y XVI, Y 107, PÁRRAFOS PENÚLTIMO Y ÚLTIMO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "PRIVÁNDOSE ADEMÁS AL RESPONSABLE DE LOS DERECHOS FAMILIARES QUE LE CORRESPONDAN, INCLUIDOS LOS DE DERECHO SUCESORIO", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 20 DE JULIO DE 2020. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: OSCAR VÁZQUEZ MORENO.

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

VISTOS, para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Norma impugnada; autoridades emisora y promulgadora.** Por oficio presentado el siete de agosto de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de **presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 75-A, fracciones V, XII, XIII, XIV, XV y XVI, así como 107, último párrafo, en la porción normativa que indica: "*privándose ade-*



más al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio", ambos del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, publicados mediante Decreto Número 177 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el ocho de julio de dos mil diecinueve. Asimismo, señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes.

SEGUNDO.—Preceptos constitucionales y convencionales que se es-
timan violados. La promovente consideró que las normas cuya invalidez se demanda son violatorias de los artículos 1o., 4o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como 2 y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—Conceptos de invalidez. En el ocurso inicial la accionante hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

Por lo que ve al artículo 75-A, fracciones V, XII, XIV, XV y XVI, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

Después de establecer los alcances del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el promovente señala que el ocho de octubre de dos mil trece se publicó el Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, de la Ley Fundamental, en "*materia de legislación procesal penal única*". Que por virtud de dicha reforma se estableció la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la referida legislación aplicable en todo el territorio nacional; con lo cual –añade– se limitó la libertad configurativa de las entidades federativas para legislar en esa materia, a fin de homologar en toda la República las normas aplicables en los procedimientos penales y evitar la posibilidad de que existieran diversas formas de procurar y administrar justicia.

Refiere que, en ejercicio de esa atribución, el cuatro de marzo de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el cual se estableció –entre otros aspectos– lo relativo a las medidas cautelares, particularmente, todo aquello relacionado a la prisión preventiva.



Así las cosas, estima que las disposiciones impugnadas resultan inválidas, ya que el legislador local carece de competencia para establecer un catálogo de delitos por los que procederá la medida cautelar de la prisión preventiva oficiosa, debido a que dicha atribución le corresponde en forma exclusiva al Congreso de la Unión.

Menciona que la Legislatura Local se encuentra inhabilitada constitucionalmente para establecer en la ley impugnada los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, incluso ni siquiera de manera reiterativa, ya que éstos están regulados en el Código Nacional de Procedimientos Penales. De ahí que insiste en la violación al derecho fundamental de seguridad jurídica y al principio de legalidad, debido a que el legislador hidrocalido quebrantó el régimen de competencias establecido en la propia Constitución Federal.

Finalmente, considera que la medida cautelar de la prisión preventiva es por sí sola inconveniente, pues de acuerdo con el "*Informe sobre Medidas para Reducir la Prisión Preventiva*", presentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, su aplicación oficiosa resulta transgresora de diversos derechos humanos, tales como la libertad personal, la libertad de tránsito, el debido proceso legal, la seguridad jurídica, la presunción de inocencia, así como los principios de excepcionalidad de la prisión preventiva y *pro persona*.

En cuanto al artículo 107, último párrafo, en la porción normativa que indica: "privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan incluidos los sucesorios", del Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

Sostiene que dicha porción normativa vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, ya que establece una sanción indeterminada y desproporcional al no determinar cuáles derechos del cúmulo de instituciones relacionadas con la familia, son los que le podrán ser privados al sujeto activo del delito de lesiones dolosas calificadas, así como respecto de qué sujetos.

Al igual que se hizo en el apartado anterior, después de determinar el alcance del principio de legalidad en su vertiente taxatividad en materia penal,



refiere que la porción normativa impugnada resulta indeterminada respecto de cuáles son los derechos familiares, incluyendo los sucesorios, que podrán privárseles a los responsables de las lesiones dolosas calificadas, toda vez que no los precisa de manera específica ni tampoco respecto de qué familiares opera tal privación, por lo cual se erige como una sanción vaga, que le permite al operador jurídico un margen amplio de actuación.

Argumenta que el Código Civil del Estado de Aguascalientes reconoce, entre otros derechos familiares susceptibles de afectación, la adopción, los alimentos, la convivencia, la patria potestad y tutela. Empero, insiste en que en la porción normativa impugnada no se precisa respecto de a cuáles derechos familiares se refiere, lo que evidentemente genera inseguridad jurídica.

Por su parte, menciona que dicha porción normativa también vulnera el principio de proporcionalidad de las sanciones, ya que al afectarse la totalidad de los derechos de familia de las personas que sean condenadas por ese delito, se impediría el ejercicio de los diversos derechos con los que cuenta el sujeto pasivo, a saber: ascendientes, descendientes, colaterales, cónyuges, concubinas y concubinos; además, eventualmente podría trascender en perjuicio de niñas, niños y adolescentes, en contravención de su interés superior.

Finalmente, señala que la porción normativa vulnera dicho principio, ya que no le permite al juzgador prescindir de aplicar la medida de privación de los derechos familiares en un asunto concreto, puesto que la misma señala una pena obligatoria sin posibilidad de que el operador jurídico realice una ponderación caso por caso de la imposición de la misma ni la posibilidad de que pondere entre los derechos en colisión de los menores de edad y su derecho a mantener las relaciones familiares con ambos progenitores. En ese sentido, la sanción conjuntiva y en automático de la pérdida de los derechos familiares vulnera el derecho de los menores de edad a vivir en familia y a mantener relaciones.

CUARTO.—Registro del expediente y turno de la demanda. Por acuerdo de doce de agosto de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con el número **84/2019**. Por razón de turno,



le correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán la tramitación del procedimiento y formulación del proyecto de resolución respectivo.

QUINTO.—**Admisión de la demanda.** Así, ese mismo día el Ministro instructor dictó acuerdo en el que admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes para que rindieran sus respectivos informes, en términos del artículo 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional; asimismo, requirió al Congreso del Estado para que al rendir su informe remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas generales impugnadas; en tanto que el Ejecutivo del Estado fue requerido para que exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial que contiene el decreto por el que fueron reformadas.

SEXTO.—**Informes del titular del Ejecutivo y del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.**

I. Informe de la autoridad emisora

Señala que con las porciones normativas impugnadas se han respetado las atribuciones del Congreso de la Unión previstas en el artículo 73 de la Constitución Federal.

Para evidenciar lo anterior, refiere que en el párrafo segundo del artículo 19 de la Ley Fundamental, se disponen los supuestos mediante los cuales se puede decretar la prisión preventiva, como una medida cautelar, incluidos aquellos delitos en los que oficiosamente el Juez deberá ordenar la imposición de dicha figura. Que en los supuestos ahí previstos se encuentran los principios rectores en materia penal que delimitan la función legislativa de los Congresos Locales; mientras que en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se identifica un listado de delitos que encuadran dentro de los parámetros señalados en el mencionado precepto constitucional.

Empero, estima que dentro de ese catálogo se encontraban pendientes aquellos delitos del fuero común, competencia de las entidades federativas, respecto de los cuales se le pudiera aplicar la figura de la prisión preventiva, lo cual fue materia de regulación en la disposición impugnada.



Así las cosas, menciona que, contrastados los hechos punibles de enriquecimiento ilícito, desaparición forzada de personas y abuso de autoridad con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 19 constitucional, es posible concluir que esos tipos penales se encuentran dentro del marco constitucional permitido al legislador ordinario para incrementar el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa.

II. Informe de la autoridad promulgadora

Menciona que los actos que le son imputados se ajustan a lo mandado por los artículos 32, 35 y 46, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes; de ahí que la sola publicación de un documento por parte del Ejecutivo del Estado no viola los preceptos constitucionales y convencionales que señala la parte promovente.

SÉPTIMO.—Acuerdos que tienen por rendidos los informes de las autoridades demandadas. Por acuerdos de seis y once de septiembre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, así como por exhibidas las copias certificadas de los antecedentes legislativos de las normativas impugnadas y del ejemplar del Periódico Oficial que contiene el decreto por el que fueron reformadas.

OCTAVO.—Cierre de instrucción. Recibidos, únicamente, los alegatos del titular del Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, por auto de veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y



1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, toda vez que la promueve el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por considerar que los artículos 75-A, fracciones V, XII, XIII, XIV, XV y XVI, así como 107, último párrafo, en la porción normativa que indica: "*privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio*", ambos del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, son contrarios a diversos numerales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Es oportuna la presentación de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, pues se hizo dentro del plazo legal establecido en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ esto es, dentro de los treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada.

Así es, la presente acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente, dado que los artículos 75-A, fracciones V, XII, XIII, XIV, XV y XVI, y 107, último párrafo, en la porción normativa que indica: "*privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio*", ambos del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, fueron reformados y adicionados mediante Decreto Número 177, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el ocho de julio de dos mil diecinueve,² por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción transcurrió del martes nueve de julio al miércoles siete de agosto de dos mil diecinueve.

Luego, dado que la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el día de su vencimiento, es decir, el

¹ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

² Folio 348 del cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 84/2019.



miércoles siete de agosto de dos mil diecinueve,³ es indudable que se promovió oportunamente.

Se arriba a lo anterior sin que pase inadvertido para quienes resuelven que la porción normativa que indica: "*privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio*", contenida en la primera parte del último párrafo del artículo 107 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, ha conservado la misma redacción desde la expedición de dicho ordenamiento, publicada en el medio de difusión oficial local el veinte de mayo de dos mil trece.

Sin embargo, en el caso en particular, tal circunstancia no actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19, en relación con la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

Esto, porque la Legislatura del Estado retomó y reiteró el contenido normativo de la primera parte del último párrafo del artículo 107 y, además, incorporó un supuesto para efectos del aumento de la pena a la que hace alusión, pues introdujo la **fracción VII**, que establece lo relativo a las lesiones cometidas por mutilación, con sustancias corrosivas o generadas en los órganos genitales de la víctima.

Lo cual significa que la autoridad demandada acogió el contenido normativo de la referida porción para dar vida jurídica al nuevo texto del último párrafo del artículo 107, que no contemplaba lo relativo a la fracción VII. Lo que, a juicio de este Tribunal Pleno, actualiza un cambio normativo respecto del contenido, éste, anterior a la reforma impugnada, que genera la posibilidad de que dicha porción normativa sea recurrida.

Máxime que ello fue el resultado de los trabajos legislativos que precedieron a la reforma del nueve de julio de dos mil diecinueve.

Así es, basta con imponerse del contenido de las constancias exhibidas por el Poder Legislativo demandado, al rendir su informe de ley, para advertir que las

³ *Ibidem*, folio 34 vuelta.



porciones normativas aquí impugnadas tuvieron como antecedente legislativo las iniciativas registradas con los números de expediente: IN_LXIII_543_140818,⁴ IN_LXIII_556_200918,⁵ IN_LXIV_039_011118,⁶ e IN_LXIV_194_300519,⁷ las cuales en su momento fueron dictaminadas por la Comisión de Justicia el catorce de junio de dos mil diecinueve⁸ y finalmente, discutidas y aprobadas por la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Aguascalientes, el veinte de junio siguiente.⁹ La promulgación y publicación del Decreto Número 177, que contiene las reformas y adiciones a las porciones normativas impugnadas, se desprende del ejemplar del Periódico Oficial de esa entidad federativa de fecha ocho de julio de dos mil diecinueve.¹⁰

Lo antes precisado permite advertir que –para efectos de procedencia–, en la especie, se cumplen los dos requisitos que este Alto Tribunal ha establecido en torno a la existencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad, a saber: i) que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal) y ii) un cambio en el sentido normativo.

Por tales motivos, tal como se anticipó, en la especie no se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19, en relación con la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, respecto de la porción normativa que indica: *"privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio"*; contenida en el artículo 107, último párrafo, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

TERCERO.—Legitimación. Se procede a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

⁴ Fojas 147 y 148 del cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 84/2019.

⁵ *Ibidem*, fojas 160 y 161.

⁶ *Ibidem*, fojas 169 a 171.

⁷ *Ibidem*, fojas 239 a 241.

⁸ *Ibidem*, fojas 264 a 289.

⁹ *Ibidem*, fojas 292 a 359.

¹⁰ *Ibidem*, fojas 382 a 416.



El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y otras normas de carácter general que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

Este Tribunal Pleno ha sostenido, respecto de los requisitos necesarios para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos acredite su legitimación en la acción de inconstitucionalidad, que basta con que la Comisión aduzca en su demanda la violación a los derechos humanos, sin que sea necesario el análisis preliminar de la norma impugnada ni el pronunciamiento sobre si ésta tutela o no derechos humanos, ya que se trata de cuestiones que atañen al fondo del asunto.¹¹

Ahora, de la lectura de los conceptos de invalidez de la demanda, que aparecen resumidos en el resultando tercero de la presente resolución, se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace diversos planteamientos por los que considera que los artículos 75-A, fracciones V, XII, XIII, XIV, XV y XVI, y 107, último párrafo, en la porción normativa que indica: "privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio", ambos del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, son violatorios de los derechos de seguridad jurídica y legalidad, en su vertiente de taxatividad.

En consecuencia, se estima que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para interponer la presente acción de inconstitucionalidad.

Por su parte, suscribe la demanda de acción de inconstitucionalidad Luis Raúl González Pérez, ostentándose como presidente de la Comisión Nacional

¹¹ Acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y sus acumuladas 147/2007 y 22/2009, resueltas en sesiones de veintiocho de agosto de dos mil ocho y cuatro de marzo de dos mil diez, respectivamente.



de los Derechos Humanos, carácter que acreditó con la copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República.¹²

Por tanto, procede reconocer la personalidad de quien comparece en nombre de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ya que su representación corresponde al presidente según lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su reglamento.

CUARTO.—**Estudio de fondo.** Previo a analizar la problemática planteada, resulta pertinente mencionar que el estudio de los conceptos de invalidez se realizará atendiendo al orden propuesto en la demanda.

I. Análisis de la regularidad constitucional del artículo 75-A, fracciones V, XII, XIII, XIV, XV y XVI, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes

Como se pudo observar, en el caso que nos ocupa se cuestiona la validez de las referidas porciones normativas, ya que según refiere el promovente, el legislador local carece de competencia para establecer delitos por los que procederá la medida cautelar de la prisión preventiva oficiosa, debido a que dicha atribución le corresponde en forma exclusiva al Congreso de la Unión, en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Ley Fundamental; además, porque constituye una regulación en materia procedimental penal que se encuentra normada en el propio Código Nacional de Procedimientos Penales. Lo cual transgrede el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Dichos motivos de invalidez resultan esencialmente **fundados** para declarar la invalidez de las porciones normativas impugnadas, pues este Tribunal Pleno considera que el legislador local carece de competencia para establecer cuestiones relativas a la procedencia de la prisión preventiva oficiosa.

Para constatar lo anterior, en principio resulta importante mencionar que en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de apli-

¹² Folio 35 del cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 84/2019.



cación supletoria a la ley de la materia, y de la jurisprudencia 2a./J. 27/97, de rubro: "HECHO NOTORIO. LOS MINISTROS PUEDEN INVOCAR COMO TAL, LAS EJECUTORIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL PLENO O POR LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.",¹³ constituye un hecho notorio para este Alto Tribunal lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 63/2018 y su acumulada 64/2018, en sesión de cuatro de julio de dos mil diecinueve.

Sobre el particular, cabe precisar que en esos asuntos comparecieron el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República y el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a demandar la invalidez del **artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal del Estado de Aguascalientes**,¹⁴ contenidos en el Decreto Número 342, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el nueve de julio de dos mil dieciocho. Esto, porque estimaron, básicamente, que la Legislatura del Estado carecía de competencia para regular supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa.

Así las cosas, este Tribunal Pleno después de emprender un análisis de la reforma constitucional de ocho de octubre de dos mil trece, que trajo como consecuencia el contenido del artículo 73, fracción XXI, inciso c), así como de lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales, con relación a la prisión preventiva oficiosa; declaró la invalidez de las porciones normativas impugnadas, debido a que el Poder Legislativo en el Estado de Aguascalientes, al regular una cuestión procedimental, consistente en una medida cautelar, como lo es la prisión preventiva oficiosa prevista en la legislación nacional de la materia, invadió la esfera de competencia del Congreso de la Unión, al que por disposición constitucional le fue encomendada esa tarea.

¹³ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, julio de 1997, página 117, de la Novena Época, con número de registro digital: 198220.

¹⁴ Artículo 75-A. Hechos punibles de prisión preventiva oficiosa. Se considerarán delitos graves y por tanto se aplicará prisión preventiva oficiosa, a las siguientes figuras típicas:

"...

"XII. Robo calificado, previsto en las fracciones I, III, VII, IX, XIV y XVIII, del artículo 142;

"...

"XIV. Abigeato calificado, previsto en la fracción II, del artículo 144; ..."



Las consideraciones que justificaron esa determinación fueron las siguientes:

"... Son fundados los argumentos aducidos por la Procuraduría General de la República, pues este Tribunal Pleno considera que el legislador local carece de competencia para establecer cuestiones relativas a la procedencia de la prisión preventiva oficiosa, conforme a lo siguiente:

"El artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal del Estado de Aguascalientes, impugnado establece lo siguiente:

"(Se transcribe contenido).

"Por su parte, el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se aduce violado, señala lo siguiente:

"(Se transcribe contenido).

"Al respecto este Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes que la referida norma constitucional, en lo que al caso interesa, prevé que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias en materia penal y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

"La citada reforma tuvo como propósito la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional, según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo correspondiente:

"(Se transcribe contenido).

"Como se puede apreciar, la reforma en mención se insertó en el marco de transición del modelo de justicia penal preponderantemente inquisitorio a uno acusatorio y oral, desprendiéndose de la experiencia de los Estados en los que se habían emitido las normas procesales aplicables a dicho sistema, que era necesaria la homogeneidad normativa para la eficaz operatividad del mismo,



toda vez que las profundas diferencias existentes al respecto impactaban en la calidad de la justicia, pues la interpretación de las figuras jurídicas correspondientes y la implementación del modelo, en sí, habían quedado a discreción de cada autoridad local.

"En términos del régimen transitorio, la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece, señalándose como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, mecanismos alternativos y ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión, el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

"Si bien con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional las entidades federativas dejaron de ser competentes para legislar sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y ejecución de penas, podían seguir aplicando la legislación local expedida con antelación a la entrada en vigor de la legislación única.

"Esto se corrobora del contenido del artículo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, conforme al cual los procedimientos penales que a la entrada en vigor se encontraran en trámite, continuarían sustanciándose en términos de la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

"Ahora bien, el Congreso de la Unión, en ejercicio de la potestad constitucional que le fue conferida, expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo de dos mil catorce, estableciendo que su entrada en vigor se haría de manera gradual, sin que pudiera exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis, en los mismos términos del transitorio constitucional a que se hizo referencia.

"De acuerdo con el artículo 2 del mencionado Código Nacional, su objeto es establecer las normas que han de observarse en la investigación, procesamiento y sanción de los delitos, por lo cual los aspectos que encuadren dentro de esos rubros y se encuentren ahí regulados, no pueden regularse mediante



normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el citado Código Nacional es de observancia general en toda la República para los delitos que sean competencia tanto de las autoridades federales como locales y esto no cambia por la circunstancia de que se trate de delitos graves que ameriten prisión preventiva oficiosa.

"En la especie, el artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal del Estado de Aguascalientes, impugnado, establece como delitos graves que **amertitan prisión preventiva oficiosa**, los siguientes: a) El robo calificado, previsto en las fracciones I, III, VII, IX, XIV y XVIII, del artículo 142, (fracción XII); b) El abigeato calificado, previsto en la fracción II del artículo 144 (fracción XIII).

"Como se advierte, el artículo impugnado regula los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, que es una medida cautelar, consecuentemente procesal, que se encuentra regulada en el Código Nacional de Procedimientos Penales, con cuya expedición se invadió el ámbito competencial exclusivo del Congreso de la Unión, pues fue aprobado en fecha posterior a la aludida reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.

"En efecto en el caso que nos ocupa, debemos hacer referencia a que, **en el libro primero 'Disposiciones generales', título VI 'Medidas de protección durante la investigación, formas de conducción del imputado al proceso y medidas cautelares' capítulo I 'Medidas de protección y providencias precautorias'**, se localiza el **artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales**, que en su parte conducente dice:

"(Se transcribe contenido).

"Por otro lado, es pertinente recordar que este Tribunal Pleno ya ha establecido que el artículo octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales al señalar que: '... la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento', solamente les permite a ambos niveles de gobierno expedir estrictamente la legislación de carácter instrumental que dé efectividad a lo dispuesto en dicho Código Nacional, es decir, si y sólo si constituye un medio para la consecución de sus fines.



"En un sentido gramatical, un instrumento es la '*Cosa o persona de que alguien se sirve para hacer algo o conseguir un fin*', de manera que la emisión de la legislación instrumental que se ordena en el invocado precepto transitorio de ningún modo autoriza a la Federación o a los Estados a crear nuevas figuras jurídicas no previstas en la legislación única, o bien, reiterar o recomponer las ya existentes.

"Además, el mencionado artículo octavo transitorio solamente autorizó la emisión de las normas '*... que resulten necesarias ...*', esto es, las exclusivamente indispensables para que lo dispuesto en el propio Código Nacional se pudiera implementar, verbo este último en el que semánticamente reside la noción de '*Poner en funcionamiento o aplicar métodos, medidas, etcétera, para llevar algo a cabo*'; significado que pone freno a la libertad del legislador estatal para pretender perfeccionar el contenido de la legislación expedida por el Congreso de la Unión, porque esto llevaría nuevamente al indeseado rompimiento de la uniformidad normativa que se quiso alcanzar, y si bien como toda obra legal el texto del Código Nacional es perfectible, o podría requerir en un futuro de ajustes a la realidad cambiante del país, lo cierto es que desde el dictamen de la Cámara de Senadores que dio lugar a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece, se razonó con toda claridad que resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental, a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas; todo ello para cumplir con seis objetivos básicos, a saber: i) una adecuada sistematización y homogeneidad de criterios legislativos; ii) condiciones adecuadas para la construcción de una política criminal, coherente, articulada e integral; iii) una mayor y mejor coordinación entre las instancias encargadas de la procuración de justicia; iv) mayor certeza para el gobernado respecto a cuáles son las normas penales de naturaleza adjetiva a observar en todo el país; v) una disminución en los índices de corrupción e impunidad, al existir menores resquicios legales con relación a la actual dispersión de normas; y vi) criterios judiciales más homogéneos.

"En este orden de ideas, la disposición impugnada no puede considerarse norma complementaria en términos del artículo octavo transitorio mencionado,



pues regula una cuestión procedimental, consistente en una medida cautelar, como lo es, la prisión preventiva oficiosa, prevista en el Código Nacional de Procedimientos Penales, de ahí que la norma en estudio incide en una invasión competencial.

"Por lo anterior, lo procedente es **declarar la invalidez** del artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal del Estado de Aguascalientes ..."

En similares términos, este Tribunal Pleno, en sesión celebrada el dos de junio de dos mil veinte, resolvió por unanimidad de once votos las acciones de inconstitucionalidad 125/2017 y su acumulada 127/2017, en las que se declaró la invalidez de la totalidad del artículo 75-A del Código Penal del Estado de Aguascalientes, publicado mediante el Decreto Número 127, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete.

Ahora, como se pudo observar en párrafos precedentes, en el caso que nos ocupa, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece nuevamente a demandar la invalidez del artículo 75-A, fracciones V, XII, XIII, XIV, XV y XVI, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, publicado mediante Decreto Número 177 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el ocho de julio de dos mil diecinueve. Lo anterior, pues considera que el legislador local carece de competencia para establecer delitos por los que procederá la medida cautelar de la prisión preventiva oficiosa, debido a que dicha atribución le corresponde en forma exclusiva al Congreso de la Unión, en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Ley Fundamental.

El artículo 75-A, fracciones V, XII, XIII, XIV, XV y XVI, del Código Penal del Estado de Aguascalientes impugnado establece lo siguiente:

(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 9 de julio de 2018)

"Artículo 75-A. Hechos punibles de prisión preventiva oficiosa. Se considerarán delitos graves y por tanto se aplicará prisión preventiva oficiosa, a las siguientes figuras típicas:

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"I. Homicidio doloso, previsto en los artículos 97 y 99;



(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"II. Femicidio, previsto en el artículo 97-A;

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"III. Homicidio doloso calificado previsto en el artículo 107;

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"IV. Lesiones dolosas calificadas, previstas en el artículo 107, en relación con el artículo 104, fracciones V y VI;

(Reformada, P.O. 8 de julio de 2019)

"V. Atentados al pudor o atentados al pudor equiparado, previsto en el artículo 115, cuando la víctima sea menor de dieciocho años de edad, o que por cualquier causa no pueda resistir la conducta del sujeto activo;

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"VI. Corrupción de menores e incapaces, prevista en el artículo 116;

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"VII. Pornografía infantil o de incapaces, prevista en el artículo 117;

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"VIII. Violación, prevista en el artículo 119;

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"IX. Violación equiparada, prevista en el artículo 120;

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"X. Tráfico de menores, prevista en los párrafos primero y segundo del artículo 126;

(Reformada, P.O. 9 de julio de 2018)

"XI. Sustracción de menores e incapaces, prevista en el artículo 127, salvo que el inculpado sea familiar del menor o incapaz objeto de sustracción o retención;



(Reformada, [N. de E. Adicionada], P.O. 8 de julio de 2019)

"XII. Desaparición Forzada de personas, prevista en el artículo 136;

(Reformada, [N. de E. Reubicada], P.O. 8 de julio de 2019)

"XIII. Robo calificado, previsto en las fracciones I, III, VII, IX, XIV y XVIII del artículo 142;

(Reformada, P.O. 8 de julio de 2019)

"XIV. Abigeato calificado, previsto en la fracción II del artículo 144;

(Adicionada, P.O. 8 de julio de 2019)

"XV. Abuso de autoridad, previsto en el artículo 170;

(Adicionada, P.O. 8 de julio de 2019)

"XVI. Enriquecimiento ilícito, previsto en el artículo 176 Bis; y

(Adicionada, [N. de E. Reubicada], P.O. 8 de julio de 2019)

"XVII. Los supuestos establecidos en las leyes generales y federales correspondientes, que ameriten prisión preventiva oficiosa respecto a los hechos punibles que prevean tales ordenamientos."

Luego, dado lo resuelto por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 63/2018 y su acumulada 64/2018, 125/2017 y su acumulada 127/2017 y la identidad de las particularidades de dichos asuntos con el que aquí nos ocupa, lo procedente es declarar la invalidez de las porciones normativas impugnadas, debido a que el Poder Legislativo en el Estado de Aguascalientes carece de competencia para regular los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, ya que, como se dijo, esa atribución le corresponde en forma exclusiva al Congreso de la Unión, en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Ley Fundamental.

Finalmente, resta decir que en similares términos este Tribunal Pleno resolvió –entre otras– las acciones de inconstitucionalidad 30/2017¹⁵ y 75/2016¹⁶ en

¹⁵ Resuelto por unanimidad de once votos, respecto del considerando quinto relativo al estudio de fondo.

¹⁶ Resuelto por unanimidad de once votos, respecto del considerando quinto relativo al estudio de fondo.



sesiones de dos de julio de dos mil diecinueve y veintiséis de junio de dos mil dieciocho.

II. Análisis de la regularidad constitucional del artículo 107, último párrafo, en la porción normativa que indica: "privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio", del Código Penal para el Estado de Aguascalientes

Según se pudo observar, la promovente en el segundo de sus planteamientos de invalidez sostiene que dicha porción normativa vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, ya que establece una sanción indeterminada y desproporcional al no determinar cuáles derechos del cúmulo de instituciones relacionadas con la familia, incluyendo los sucesorios, son los que podrán privarse al sujeto activo del delito de lesiones dolosas calificadas, así como respecto de qué familiares opera tal privación, por lo cual se erige como una sanción vaga, que le permite al operador jurídico un margen amplio de actuación.

Argumenta que el Código Civil del Estado de Aguascalientes reconoce, entre otros derechos familiares susceptibles de afectación, los de adopción, alimentos, convivencia, patria potestad y tutela. Empero, insiste que en la porción normativa impugnada no se precisa respecto de cuáles derechos familiares se refiere, lo que, evidentemente, genera inseguridad jurídica.

Por su parte, menciona que dicha porción normativa también vulnera el principio de proporcionalidad de las sanciones, ya que al afectarse la totalidad de los derechos de familia de las personas que sean condenadas por ese delito, se impediría el ejercicio de los diversos derechos con los que cuenta el sujeto pasivo, a saber, ascendientes, descendientes, colaterales, cónyuges, concubinas y concubinos; además, eventualmente podría trascender en perjuicio de niñas, niños y adolescentes, en contravención de su interés superior.

Finalmente, señala que la porción normativa vulnera dicho principio, ya que no le permite al juzgador prescindir de aplicar la medida de privación de los derechos familiares en un asunto concreto, puesto que la misma señala una pena obligatoria sin posibilidad de que el operador jurídico realice una ponde-



ración caso por caso de la imposición de la misma, ni la posibilidad de que pondere entre los derechos en colisión de los menores de edad y su derecho a mantener las relaciones familiares con ambos progenitores. En ese sentido, la sanción conjuntiva y en automático de la pérdida de los derechos familiares vulnera el derecho de los menores de edad a vivir en familia y a mantener relaciones.

Dichos motivos de invalidez resultan **fundados**.

A fin de evidenciar lo anterior, en primer término, resulta importante hacer algunas precisiones.

El **principio de taxatividad** que rige en la formulación legislativa de las normas de carácter penal se encuentra consagrado en los artículos 14 de la Constitución General y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y este Pleno de la Suprema Corte lo ha interpretado¹⁷ conforme a los siguientes razonamientos.

En principio, se tiene que el artículo 14 de la Constitución General dispone lo siguiente:

"Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

¹⁷ Véase, en particular, lo expuesto al respecto en la acción de inconstitucionalidad 95/2015, aprobada por unanimidad de once votos el siete de julio de dos mil quince.



"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

Por su parte, el artículo 9 de la citada Convención establece lo que sigue:¹⁸

"... Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."

¹⁸ La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en relación con esta disposición al resolver, entre otros, el Caso de Fermín Ramírez Vs. Guatemala, por sentencia de veinte de junio de dos mil cinco (párrafo 90), y el Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú, por sentencia de treinta de mayo de mil novecientos noventa y nueve (párrafo 121), respectivamente, como sigue:

"90. El principio de legalidad constituye uno de los elementos centrales de la persecución penal en una sociedad democrática. Al establecer que 'nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable', el artículo 9 de la Convención obliga a los Estados a definir esas 'acciones u omisiones' delictivas en la forma más clara y precisa que sea posible. Al respecto, la Corte ha establecido:

"... Con respecto al principio de legalidad en el ámbito penal, ... la elaboración de los tipos penales supone una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales.

"En un Estado de derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo.

"En un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que las sanciones penales se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita.

"En este sentido, corresponde al Juez penal, en el momento de la aplicación de la ley penal, atenerse estrictamente a lo dispuesto por ésta y observar la mayor rigurosidad en el adecuamiento de la conducta de la persona incriminada al tipo penal, de forma tal que no incurra en la penalización de actos no punibles en el ordenamiento jurídico."

"121. La Corte entiende que en la elaboración de los tipos penales es preciso utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal. Éste implica una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad. Normas como las aplicadas en el caso que nos ocupa, que no delimitan estrictamente las conductas delictuosas, son violatorias del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana."



Por lo que hace a estas normas de rango constitucional, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que, precisamente, en el tercer párrafo del citado artículo 14 se encuentra de manera explícita la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, la cual no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a los contenidos de la ley (los cuales deben quedar redactados de tal forma que los términos mediante los cuales se especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos).

Ello, pues, por un lado, la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de consignar leyes con expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señala como típicas y, por otro lado, las leyes deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado.¹⁹

¹⁹ El análisis anterior se encuentra en la tesis aislada P. IX/95, del Tribunal Pleno. Tesis publicada en la página 82, del Tomo I, correspondiente a mayo de 1995, materias penal y constitucional, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «con número de registro digital: 200381», que dice: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA. La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República."

Asimismo, la jurisprudencia 1a./J. 10/2006, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la hoja 84, del Tomo XXIII, correspondiente a marzo de 2006, materias constitucional y penal, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «con número de registro digital: 17595», que dice: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR. El significado y alcance de dicha garantía constitucional no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que también obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por



Entre muchos otros precedentes, al resolverse el veinte de junio de dos mil trece la **acción de inconstitucionalidad 29/2011**,²⁰ este Tribunal Pleno sostuvo que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones. El acto legislativo es un proceso complejo mediante el que los deseos de la población son expresados en las disposiciones normativas que serán dirigidas a sus destinatarios con el fin de guiar su conducta de acuerdo con esos intereses, lo cual se logra con la obediencia de la norma.

Ante ese contexto, se explicó que en materia penal existe una exigencia de racionalidad lingüística que es conocida precisamente como **principio de taxatividad**. Este principio constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: la **certeza jurídica** y la **imparcialidad en la aplicación del derecho**,²¹ el cual se traduce en un auténtico deber constitucional del legislador, según el cual está obligado a formular en términos precisos los supuestos de hecho de las normas penales.²² En otros términos, el principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.²³

Asimismo, se destacó que esta Suprema Corte ha entendido el principio de taxatividad como una de las tres formulaciones del **principio de legalidad**, que abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley. Así, el principio de legalidad queda integrado de la siguiente manera: 1) *nullum crimen*

la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia; que no se desvíe ese fin con una actuación arbitraria del juzgador, ni se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, con el desconocimiento de la conducta que constituya el delito, así como de la duración mínima y máxima de la sanción, por falta de disposición expresa."

²⁰ Las consideraciones que se exponen en los siguientes párrafos (del 41 al 45) son las mismas que se plasmaron en el citado precedente.

²¹ Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia*, Civitas, Madrid, 2002, página 21.

²² Véase, Moreso, José Juan, "Principio de legalidad y causas de justificación (Sobre el alcance de la taxatividad)", *Doxa. Cuadernos de filosofía del Derecho*, número 24, Universidad de Alicante, 2001, página 527.

²³ Ferreres Comella, Víctor, *Op. cit.*, página 21.



sine lege stricta o sine lege certa (principio de taxatividad); 2) *nullum crimen sine lege praevia* (principio de no retroactividad), y 3) *nullum crimen sine lege scripta* (principio de reserva de ley).

Como se dijo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recoge estos principios en su artículo 14, que establece que en los juicios del orden penal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate. La precisión de las disposiciones es una cuestión de grado;²⁴ por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas sólo si se detecta la **certeza absoluta** de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien lo que se pretende es que el grado de imprecisión sea razonable; es decir, que el precepto sea lo **suficientemente claro** como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.²⁵

²⁴ Al respecto, señala Víctor Ferreres: "Ahora bien ... la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado. La precisión y la imprecisión constituyen los extremos de un continuo en el que existen infinitud de grados. No es fácil determinar a partir de qué zona del continuo hay que considerar la imprecisión deja de ser «tolerable» y pasa a ser «excesiva» ... Como la precisión o imprecisión se predica finalmente del precepto enjuiciado, ocurrirá entonces lo siguiente: a) Si se concluye que el precepto es suficientemente preciso, se considerará que es constitucionalmente válido (a los efectos del test de taxatividad), *aunque se presenten algunos casos dudosos*. 2) Si, por el contrario, se concluye que el precepto es demasiado impreciso, se reputará constitucionalmente inválido y, en consecuencia, no se podrá aplicar a ningún caso, *aunque se trate de un caso claro*". Véase, Ferreres Comella, Víctor, *op. cit.*, página 120.

²⁵ En este mismo sentido la Primera Sala ha redefinido la taxatividad en el siguiente criterio jurisprudencial: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de



Sin embargo, el otro extremo sería la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, **un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica**; la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho, se insiste, son los valores subyacentes al principio de taxatividad.

Por otro lado, de manera coincidente al Tribunal Pleno, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁶ ha señalado que la aplicación exacta de la ley penal exige que las disposiciones normativas sean claras y precisas, pues de no ser así se podría arribar a tal incertidumbre que conllevaría no poder afirmar (o negar) la existencia de un delito o pena en la ley y, por tanto, a no poder determinar si se respeta (o se infringe) la exacta aplicación de la ley penal. Es decir, supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.

tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas.". [Décima Época. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, materia constitucional, tesis 1a./J. 54/2014 (10a.), página 131 «con número de registro digital: 2006867»].

²⁶ Consideraciones que derivan del amparo directo en revisión 3266/2012, resuelto en sesión de seis de febrero de dos mil trece. Aprobado por unanimidad de 5 votos. Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.



En este sentido, es claro que en el derecho humano de exacta aplicación de la ley en materia penal se puede advertir una vertiente que consiste en un mandato de "taxatividad"; los textos que contengan normas sancionadoras deben describir de manera clara las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.²⁷

Empero, habrá que aclarar que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable; por tanto, no se puede exigir una determinación máxima. Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz consistente en que los textos legales que contienen las normas penales, únicamente deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas. La exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual.

Así, se puede esclarecer una cierta tensión estructural en el mandato de la taxatividad: alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores contornos de determinación, es decir, como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y, por ello, necesitados de concreción) entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción.

Para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe efectuarse teniendo en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir (i) tanto a la gramática, (ii) como en contraste (u observando) dicha expresión en relación con otras expresiones contenidas en la

²⁷ Asimismo, es criterio que la vulneración a la exacta aplicación de la ley penal (en su vertiente de taxatividad) podría vulnerar otros derechos fundamentales en los gobernados. No sólo se vulneraría la seguridad jurídica de las personas (al no ser previsible la conducta: incertidumbre), sino que se podría afectar el derecho de defensa de los procesados (ya que sería complicado conocer qué conducta es la que se atribuye) y se podría posibilitar arbitrariedades gubernamentales por parte de los aplicadores de las disposiciones (legalidad o igualdad jurídica).



misma (u otra) disposición normativa. Incluso, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha ido más allá al considerar imprescindible atender (iii) al contexto en el cual se desenvuelven las normas, y (iv) a sus posibles destinatarios.²⁸

Además, este Tribunal Pleno ha determinado²⁹ que dichas formulaciones del principio de legalidad en materia penal comprenden la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico. La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un estado democrático de derecho.

Consecuentemente, conforme al principio de legalidad en materia penal, no existe pena ni delito sin ley que los establezcan, de modo que para que una conducta o hecho determinado pueda ser considerado como delito y que, por ello, deba ser motivo de aplicación de una pena, es indispensable una ley que reputa ese hecho o conducta como tal.

Por su parte, el principio de referencia del que se deriva la formulación de taxatividad, que exige la formulación de términos precisos del supuesto de hecho

²⁸ La legislación no sólo debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella, sino también se debe atender al contexto en que se desenvuelven las normas (para observar si dentro del mismo se puede tener un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento). En cuanto a los puntos (iii) y (iv), en sentido idéntico ya se ha pronunciado la Primera Sala en las consideraciones del amparo en revisión 448/2010, en sesión de 13 de julio de 2011. Y en un sentido similar en la jurisprudencia 1a./J. 1/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, de febrero de 2006, página 357, «con número de registro digital: 175902», cuyo rubro es: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS."; así como la tesis 1a./J. 54/2014 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 131.

²⁹ Véase acción de inconstitucionalidad 95/2015, que se aprobó por unanimidad de once votos el siete de julio de dos mil quince.



de las normas penales, se verifica a partir de dos directrices: a) la reducción de vaguedad de los conceptos usados para determinar los comportamientos penalmente prohibidos y b) la preferencia por el uso descriptivo frente al uso de conceptos valorativos.³⁰ Lo que no es otra cosa que la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley.

Dicho de otra manera, que la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, pues para garantizar el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, ésta debe ser exacta, y no sólo porque a la infracción corresponda una sanción, pues sucede que las normas penales deben cumplir una función motivadora en contra de la realización de delitos, para lo que resulta imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y claridad, pues no se puede evitar aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.

En consecuencia, la formulación de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma. De manera que esta exigencia no se circunscribe a los meros actos de aplicación de encuadrar la conducta en la descripción típica, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de forma tal que los términos mediante los cuales se especifiquen los elementos respectivos sean claros y exactos.

Lo anterior implica que al prever las penas la **autoridad legislativa** no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, **pues ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado**. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resultará violatoria de la garantía indicada.

Una vez precisado lo anterior, lo procedente es determinar si el artículo 107, último párrafo, en la porción normativa que indica: "*privándose además al res-*

³⁰ Moreso, José Juan, *Op. cit.*, página 527.



ponsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio" del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, transgrede el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad en materia penal, contenido en el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para emprender ese ejercicio se estima necesario transcribir el contenido de la porción impugnada:

"Artículo 107. Homicidio y lesiones calificados. El homicidio doloso y las lesiones dolosas serán considerados como calificados:

"I. Cuando se cometan con:

"a) Premeditación;

"b) Ventaja;

"c) Alevosía;

"d) Traición; o

"e) Brutal ferocidad.

"II. Cuando la víctima sea menor de 15 años de edad;

"III. Cuando la víctima se dedique al ejercicio de las labores periodísticas, y el resultado se provoque con motivo del ejercicio de su profesión;

"IV. Cuando el resultado sea asociado a la discriminación de la víctima;

"V. Cuando el responsable tenga o haya tenido relación de pareja o de carácter conyugal, sea pariente consanguíneo en línea recta, ascendiente o descendiente sin limitación de grado, pariente colateral consanguíneo o afín hasta el cuarto grado, con la víctima;



"VI. Cuando la víctima esté sujeta a patria potestad, tutela, curatela o custodia del responsable; o

"VII. Cuando las lesiones se hayan cometido por mutilación, con sustancias corrosivas o hayan sido en los órganos genitales de la víctima.

"En el caso de homicidio doloso calificado a que se refieren las fracciones I a la III, se aplicará al responsable de 15 a 40 años de prisión, de 150 a 500 días multa y pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados. En el caso de las fracciones IV a la VI se aplicará al responsable de 20 a 50 años de prisión, de 500 a 1000 días de multa y pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio.

(Reformado, P.O. 8 de julio de 2019)

"Si las lesiones dolosas son calificadas, la punibilidad establecida en el artículo 104³¹ se aumentará hasta en dos terceras partes en sus mínimos y máxi-

³¹ "Artículo 104. Lesiones dolosas. Las lesiones dolosas consisten en alterar la salud o provocar cualquier otro daño en el cuerpo humano, por utilización de cualquier agente externo.

"Al responsable de lesiones dolosas se le aplicarán:

"I. De 3 a 6 meses de prisión y de 10 a 50 días multa, y al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, si no ponen en peligro la vida y tardan en sanar hasta 15 días;

"II. De 6 meses a 2 años de prisión y de 20 a 100 días multa, y al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, si no ponen en peligro la vida y tardan en sanar más de 15 días;

"III. De 1 a 4 años de prisión y de 20 a 200 días multa, y al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, si no ponen en peligro la vida y dejan al sujeto pasivo cicatriz notable y permanente;

"IV. De 1 a 5 años de prisión y de 25 a 250 días multa, y al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, si no ponen en peligro la vida y le provocan al sujeto pasivo la disminución de facultades o el normal funcionamiento de órganos o miembros, o le producen incapacidad temporal de hasta un año para trabajar;

"V. De 2 a 8 años de prisión y de 30 a 300 días multa, y al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, si no ponen en peligro la vida y le provocan al sujeto pasivo la pérdida definitiva de cualquier función orgánica, miembro, órgano o facultad, o le causan una enfermedad incurable o deformidad incorregible, o incapacidad de más de un año para trabajar; y,

"VI. De 3 a 7 años de prisión y de 25 a 150 días multa, y al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, si ponen en peligro la vida, independientemente del tiempo que tarde en sanar;

"Si las lesiones dolosas provocaran varias de las consecuencias aquí establecidas, sólo se tomará en cuenta la punibilidad prevista para las de mayor gravedad.



mos, ***privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio***, en tratándose de los supuestos de las fracciones V, VI y VII del presente artículo."

Como es posible advertir, la primera parte del numeral transcrito establece los supuestos en los que se considerarán como calificados los delitos de homicidio y lesiones dolosas. En el antepenúltimo párrafo se disponen las sanciones para el primero de los tipos penales mencionados.

En el último párrafo se prevé la sanción agravada para el delito de lesiones dolosas calificadas; desprendiéndose –para lo que aquí nos ocupa–, que tratándose de las fracciones V, VI y VII del numeral de referencia, además del aumento a la pena establecida en el artículo 104 de la legislación en comento, ***se privará al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio***.

Lo que a juicio del Pleno de este Alto Tribunal resulta contrario al principio de exacta aplicación de la ley en materia penal, en su vertiente de taxatividad.

Esto, debido a que a partir del enunciado "*privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio*", la sanción establecida para el delito de lesiones dolosas calificadas no resulta clara ni precisa, en la medida en que el legislador local no especifica, dentro del conglomerado de derechos y de instituciones familiares establecidas en la ley de la materia (matrimonio, concubinato, alimentos, filiación, adopción, patria potestad y custodia, tutela, etcétera), cuáles son esos derechos a los que hace alusión, incluidos los sucesorios, que no necesariamente se ciñen al ámbito privado de la legislación civil, sino que incluso se hacen presentes en legislaciones de diversa naturaleza, como por ejemplo: en la Ley Agraria, en sus artículos 17, 18 y 19, en la Ley Federal del Trabajo, en los artículos 114 y 115, y en el Código Fiscal de la Federación, en los artículos 26, 67 y 121.

"Si las lesiones dolosas que provocan las consecuencias establecidas en las fracciones III, IV y V de este artículo, pusieran en peligro la vida de la víctima, la punibilidad se aumenta hasta en una mitad más respecto de los mínimos y máximos señalados en cada fracción."



Además, conforme a ese diseño legislativo, no es posible determinar si la pérdida de esos derechos se da únicamente respecto de la víctima o, por el contrario, respecto de su entero cúmulo de familiares, con independencia de quién haya sido la víctima.

Tampoco se contempla un plazo determinado en el que el sujeto activo del delito será privado de esos derechos familiares.

Lo que desde luego propicia, por una parte, la incertidumbre jurídica del destinatario de la norma, al no permitirle al sujeto activo que conozca de manera específica cuál es la sanción a la consecuencia de sus actos, respecto de qué familiares opera la privación de esos derechos y el plazo conforme al cual pudiera ser sancionado.

Por otra parte, genera la arbitrariedad en su aplicación, debido a que el Juez de la causa –a su prudente arbitrio– tendrá que configurar la sanción punitiva considerando el cúmulo de instituciones relacionadas con la familia, sus características intrínsecas y los derechos que de ellas derivan, así como las de los derechos sucesorios, conforme a lo establecido en el Código Civil aplicable al Estado de Aguascalientes.

Lo cual, incluso, podría repercutir en otra serie de derechos que parten de la existencia de un vínculo familiar, como se advertiría de algunas instituciones reconocidas en los ámbitos del derecho de la seguridad social y agrario.

Tales manifestaciones son las que evidencian la franca violación al mandato de taxatividad, el cual, dicho sea de paso, exige que las normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se impondrán a quienes incurran en ellas, lo cual no sucede en el caso en particular, ya que como se vio, la disposición impugnada no genera un grado de precisión razonable para la imposición de la pena respectiva ni establece un parámetro claro acorde con los casos regulados, pues obliga a la autoridad jurisdiccional a inventar o determinar por analogía una sanción en la que se determine qué derechos familiares y sucesorios son los que podrían ser privados, en contravención a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional.

Similares consideraciones sostuvo este Alto Tribunal al fallar por mayoría de ocho votos, en sesión de catorce de noviembre de dos mil diecinueve, la ac-



ción de inconstitucionalidad 61/2018, en la que se declaró la invalidez del artículo 202, párrafo último, en su porción normativa "*suspensión o privación de los derechos de familia hasta por seis meses*", del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto 983, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de junio de dos mil dieciocho.

En abono a lo anterior, cabe señalar que con el diseño legislativo de la disposición impugnada, la porción normativa también vulnera el principio de proporcionalidad de las sanciones, debido a que no se le permite al juzgador prescindir de aplicar la medida de privación de los derechos familiares y sucesorios en un asunto concreto, porque prevé una pena obligatoria sin posibilidad de que el operador jurídico realice una ponderación caso por caso de la imposición de la misma, lo que, incluso, podría impactar en detrimento del interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

Atento a lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 107, último párrafo, en la porción normativa que indica: "*privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio*" del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, al ser violatorio de lo previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal.

Dada la invalidez de la norma impugnada, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos de invalidez, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 37/2004, que señala:

"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."³²

³² Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, «con número de registro digital: 181398».



QUINTO.—**Extensión de efectos.** El artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que: "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.". Lo cual ha sido interpretado por este Alto Tribunal en el sentido de que también resulta aplicable en aquellos casos en los que, dentro del mismo ordenamiento analizado, alguna otra disposición además de la reclamada incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad detectado en la ejecutoria.

Así las cosas, dado lo resuelto en el considerando que antecede con relación a lo establecido en el artículo 107, último párrafo, en la porción normativa que indica: "privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio" del Código Penal para el Estado de Aguascalientes; lo procedente es hacer extensiva la invalidez de dicha porción normativa a la contenida en el **penúltimo párrafo** del citado precepto legal, concretamente por lo que ve al enunciado que de igual manera reza: "privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio."

SEXTO.—**Efectos de la sentencia.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos.

Así, conforme al artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia, esta sentencia tendrá efectos retroactivos en beneficio de las personas a las que se les hayan aplicado las porciones normativas impugnadas a partir de la fecha de su entrada en vigor, es decir, del nueve de julio de dos mil diecinueve. Mientras que por lo que ve a la extensión de invalidez del penúltimo párrafo del referido artículo 107, los efectos retroactivos serán a partir del doce de junio de dos mil dieciocho, fecha en que cobró vigencia esa porción normativa.

Sobre el particular, cabe señalar que tratándose de la invalidez de las fracciones V, XII, XIII, XIV, XV y XVI del artículo 75-A del Código Penal del Estado de Aguascalientes, corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir



y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, los efectos de esa retroactividad de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicadas en esta materia, al tratarse de normas de carácter procesal.

En cambio, el caso de la invalidez del artículo 107, penúltimo y último párrafos, en la porción normativa que indica: "privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio", considerando que se trata de una disposición de naturaleza sustantiva, al prever una sanción penal, los efectos serán retroactivos sin posibilidad de que los operadores jurídicos competentes decidan y resuelvan los efectos de esa retroactividad.

Esta declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado, a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Trigésimo Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

Finalmente, tomando en consideración que en la especie la declaratoria de invalidez de las fracciones V, XII, XIII, XIV, XV y XVI del artículo 75-A del Código Penal del Estado de Aguascalientes, publicadas mediante Decreto Número 177 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el ocho de julio de dos mil diecinueve, se decretó porque el Congreso Local carece de competencia para regular los supuestos de procedencia para la prisión preventiva oficiosa, ya que esa atribución le corresponde en forma exclusiva al Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y que, por ese mismo vicio, en las acciones de inconstitucionalidad 63/2018 y su acumulada 64/2018,³³ 125/2017 y su acumulada 127/2017,³⁴ este Tribunal Pleno también declaró la invalidez del artículo

³³ Resuelta por unanimidad de once votos el cuatro de julio de dos mil nueve.

³⁴ Resuelta por unanimidad de once votos el dos de junio de dos mil veinte.



75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, publicado mediante Decreto Número 342, en el periódico local el nueve de julio de dos mil dieciocho, y del artículo 75-A de la ley sustantiva penal de la referida entidad federativa, adicionado mediante Decreto Número 127, publicado en el periódico local de veintiuno de agosto de dos mil diecisiete, respectivamente; consecuentemente, se **exhorta** al Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes para que **se abstenga** de emitir normas que contengan los mismos vicios evidenciados, es decir, para regular aquellos aspectos respecto de los cuales carece de competencia, de acuerdo con la interpretación constitucional de este Tribunal Pleno.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 75-A, fracciones V, XII, XIII, XIV, XV y XVI, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformado y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Número 177, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de julio de dos mil diecinueve, en términos de la parte considerativa de esta decisión, la cual surtirá sus efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes y conforme a la exhortación hacia el futuro a ese órgano legislativo, en los términos precisados en el considerando último de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 107, párrafo último, en su porción normativa "*privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio*", del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformado mediante el Decreto Número 177, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de julio de dos mil diecinueve, dadas las razones expuestas en la parte considerativa de esta decisión y, por extensión, la del artículo 107, párrafo penúltimo, en su porción normativa "*privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio*", del citado código, en términos de la parte considerativa de esta determinación, la cual surtirá



sus efectos retroactivos, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes, tal como se precisa en el considerando último de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutive primero:

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

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría diez de votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Piña Hernández por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, en su apartado I, consistente en declarar la invalidez del artículo 75-A, fracción V, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformado mediante el Decreto Número 177, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de julio de dos mil diecinueve. El Ministro Pardo Rebolledo votó en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.



Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, en su apartado I, consistente en declarar la invalidez del artículo 75-A, fracciones XII, XIII, XIV, XV y XVI, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformado y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Número 177, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de julio de dos mil diecinueve. Los Ministros Pardo Rebolledo y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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 sexto, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en: 1) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos retroactivos al nueve de julio de dos mil diecinueve, 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes, y 4) exhortar al Congreso del Estado de Aguascalientes para que, en lo futuro, se abstenga de incurrir en el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas declaradas inválidas.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en: 5) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y las disposiciones legales aplicables en la materia penal, únicamente respecto de la invalidez decretada al artículo 75-A, fracciones V, XII, XIII, XIV, XV y XVI, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes. La Ministra Piña Hernández votó en contra.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se expresó una mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo con precisiones, Piña Hernández con precisiones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en el sentido de no sobreseer por extemporaneidad respecto de la impugnación del artículo 107, párrafo último, en su porción normativa "privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio", del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformado mediante el Decreto Número 177, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de julio de dos mil diecinueve. El Ministro Aguilar Morales votó por el sobreseimiento antes referido.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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 cuarto, relativo al estudio de fondo, en su apartado II, consistente en declarar la invalidez del artículo 107, párrafo último, en su porción normativa "privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio", del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformado mediante el Decreto Número 177, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de julio de dos mil diecinueve. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández por la invalidez adicional del artículo 75-A, párrafo primero y fracción XVII, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a la extensión de efectos, consistente en declarar la invalidez, por extensión, del artículo 107, párrafo penúltimo, en su porción normativa "privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio", del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformado me-



dian­te el Decreto Número 306, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de junio de dos mil dieciocho. El Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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 sexto, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en: 1) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos re­troactivos al nueve de julio de dos mil diecinueve, 2) 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 Aguascalientes y 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, así como a los Tribunales Colegiados y Unitario del Trigésimo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Aguascalientes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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 Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se re­solvió en los términos precisados.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTAYTRES POR CIENTO DE LA LEGISLATURA CORRESPONDIENTE TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA (LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PROMOVERLA ANTE LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-CoV2 (COVID-19) (LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

III. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CUANDO SE TRATE DE MEDIDAS LEGISLATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN EL DEBER DE ESTABLECER UNA FASE PREVIA PARA CONSULTAR A LOS REPRESENTANTES DE AQUÉLLOS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 460, POR EL QUE SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 13 BIS Y 272 BIS, A LA LEY NÚMERO 483 DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE GUERRERO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE).

IV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LA EMISIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO EN CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES SCM-JDC-402/2018, DEL ÍNDICE DE LA SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, NO EXIME DE REALIZAR ÉSTA, DE CONFORMIDAD CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS POR ESTA SUPREMA CORTE (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 460, POR EL QUE SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 13 BIS Y 272 BIS, A LA LEY NÚMERO 483 DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE GUERRERO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE).

V. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CON INDEPENDENCIA DE QUE LAS MEDIDAS IMPUGNADAS PUDIERAN BENEFICIAR EN ALGÚN GRADO A ESTE SECTOR POBLACIONAL, SON SUSCEPTIBLES DE AFECTARLES DIRECTAMENTE, POR LO QUE DEBIÓ REALIZARSE ÉSTA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 460, POR EL QUE SE ADICIONAN LOS



ARTÍCULOS 13 BIS Y 272 BIS, A LA LEY NÚMERO 483 DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE GUERRERO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE).

VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MEDIDAS DE LA EMERGENCIA SANITARIA ANTE LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-CoV2 (COVID-19) NO PUEDEN SER EMPLEADAS COMO UNA EXCUSA PARA REALIZARLA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 460, POR EL QUE SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 13 BIS Y 272 BIS, A LA LEY NÚMERO 483 DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE GUERRERO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE UNA FECHA DETERMINADA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 460, POR EL QUE SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 13 BIS Y 272 BIS, A LA LEY NÚMERO 483 DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE GUERRERO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE, A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN EL QUE CONCLUYA EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2020-2021 EN EL ESTADO DE GUERRERO).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL A EMITIR LA REGULACIÓN APLICABLE (VINCULACIÓN AL CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO PARA QUE SUBSANE EL VICIO DE INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 460, POR EL QUE SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 13 BIS Y 272 BIS, A LA LEY NÚMERO 483 DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE GUERRERO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE, CONSISTENTE EN REALIZAR LA CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA, A MÁS TARDAR, DENTRO DEL AÑO SIGUIENTE A LA CONCLUSIÓN DEL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2020-2021 EN EL ESTADO DE GUERRERO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 136/2020. DIVERSOS DIPUTADOS DE LA SEXÁGESIMA SEGUNDA LEGISLATURA DEL



CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO. 8 DE SEPTIEMBRE DE 2020. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIOS: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO Y CLAYDE ALFDÁN SALDIVAR ALONSO.

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

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora y norma impugnada.** Por escrito presentado el dos de julio de dos mil veinte, a través del sistema electrónico de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Blanca Celene Armenta Piza, Marco Antonio Cabada Arias, Yoloczin Lizbeth Domínguez Serna, Mariana Itallitzin García Guillen, Perla Xóchitl García Silva, Zeferino Gómez Valdovinos, Antonio Helguera Jiménez, Norma Otilia Hernández Martínez, Arturo Martínez Núñez, Ossiel Pacheco Salas, Moisés Reyes Sandoval, Luis Enrique Ríos Saucedo, Aristóteles Tito Arroyo, Erika Valencia Cardona, Nilsan Hilario Mendoza y Ricardo Castillo Peña, quienes se ostentan como diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero, promovieron acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero, planteando la invalidez del "*Decreto Número 460, por el que se adicionan los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, en vías de cumplimiento a la resolución derivada del juicio para la protección de los derechos político electorales expediente número SCM-JDC-402/2018*".

2. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** Los accionantes consideraron vulnerados los artículos 1o., 2o., 6o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10, 19, 21 y 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 1 a 7 de la Declaración de las Naciones Unidas para la eliminación de todas las formas de discriminación racial; 1, 2, 3, 5, 16, 19, 25, 26, 27, 46 y 47 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas; 1 a 8, 12, 13, 14 y 33 del



Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo; 1, 2, 3, 5, 8.1, 11, 13, 15, 16, 23, 24, 25, 26, 29 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3, 4, 5 y 19 del protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales; 1 del Convenio consultivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe; y 1, 2, 4, 5, 11, 17, 18, 20, 21, 22, 24, 28, 29, 32, 34 y 25 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

3. Asimismo, los accionantes esgrimieron, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

– **Primer concepto de invalidez:** Que el decreto impugnado violenta el derecho a la consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas, en virtud de que durante el procedimiento legislativo de su creación no se consultó a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas las medidas legislativas adoptadas, ya que éstas son susceptibles de afectarles directamente en sus derechos e intereses.

– **Segundo concepto de invalidez:** Que no es válido pretender justificar la ausencia de una consulta previa con motivo de la emergencia sanitaria generada por la epidemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19) y las medidas adoptadas por las autoridades de salud para evitar su contagio y propagación (confinamiento domiciliario, sana distancia y evitar la concentración de personas en espacios reducidos, entre otras).

Lo anterior, en virtud de que, en todo caso, la autoridad legislativa debió realizar un análisis y valoración de todos los escenarios de riesgo posibles, a efecto de planear estrategias, considerar las herramientas disponibles (tradicionales y tecnológicas) e implementar los mecanismos y las acciones adecuadas para respetar y garantizar los derechos humanos a la salud y vida, conjuntamente con el de consulta previa.

Aunado a ello, señala que el decreto impugnado se emitió con motivo del cumplimiento de la ejecutoria dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SCM-JDC-402/2018, del índice de la Sala



Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; en este sentido, evidencia que desde el siete de agosto de dos mil diecinueve, la autoridad legislativa turnó el asunto a la Comisión de Justicia del Congreso para el estudio, el análisis y la emisión del dictamen correspondiente.

De manera que si se toma en cuenta la fecha en que fue turnado el asunto a la comisión dictaminadora y aquella en que las autoridades de salud declararon la emergencia sanitaria (treinta de marzo de dos mil veinte), o bien, la fecha en que el Pleno de la Legislatura aprobó el decreto (dos de junio de dos mil veinte) es evidente que el legislador estuvo en aptitud de llevar a cabo la consulta.

Asimismo, refiere que tampoco es justificación para la ausencia de la consulta previa, establecer en un artículo transitorio que las disposiciones cuestionadas se aplicarían para el proceso electoral 2020-2021, a fin de garantizar los derechos de la ciudadanía de origen indígena o afromexicana y, que con posterioridad, se otorgaría el derecho a la consulta.

Que lo anterior es un contrasentido, pues se violenta el derecho de consulta, pero se pretende garantizarlo con una posterior; al respecto, la consulta tiene que ser previa, es decir, tiene que realizarse antes de la definición del contenido sustancial de la norma general que se pretende aprobar, de lo contrario, no cumple su propósito esencial consistente en la participación activa y la incidencia real de los pueblos y las comunidades en la toma de decisiones que les afecten.

Tampoco podría sostenerse que el derecho de participación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el proceso electoral local próximo se garantiza con el decreto controvertido, pues ello sólo puede derivar del análisis sustantivo de su contenido; sin embargo, éste se encuentra viciado de origen, por ser producto unilateral de la autoridad legislativa.

Aunado a lo anterior, el órgano legislativo estuvo en posibilidad de no vulnerar el derecho a una consulta previa, explorando los foros regionales organizados en dos mil diecinueve por la Comisión de Asuntos Indígenas y Afromexicanas del Congreso del Estado de Guerrero, con la asistencia técnica del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, en coordinación con representantes de las comunidades. Dichos foros incluyeron temas de participación político electoral y representación en cargos populares de los integrantes de esos pueblos.



– **Tercer concepto de invalidez:** Que existió una omisión deliberada del legislador de no acudir a las autoridades comunitarias y, con ello, vulneró su personalidad jurídica, al no tomar en cuenta las instancias representativas de los pueblos y comunidades, que son quienes ostentan materialmente su forma de organización interna, cultura, usos, costumbres, tradiciones y valores, acordes a su cosmovisión.

– **Cuarto concepto de invalidez:** Finalmente, en este concepto de invalidez, la minoría parlamentaria actora hace valer diversos argumentos para controvertir, *ad cautelam* la constitucionalidad de los artículos adicionados a la legislación electoral local.

En este sentido, señalan que el decreto viola la autonomía y la libre determinación de los pueblos y comunidades, al establecer que se deben postular candidaturas de origen indígena o afromexicana en "*por lo menos*" la mitad de los distritos en los que la población indígena o afromexicana sea igual o mayor al cuarenta por ciento del total de la población; pues lo correcto es que esa medida asegure que en el cien por ciento de los distritos sean postuladas personas indígenas, en virtud de que se trata de "*distritos indígenas*" y, por tanto, deben respetarse los derechos para desarrollar sus estructuras institucionales y aplicar su sistema comunitario interno.

Aunado a ello, señalan que el legislador indebidamente prevé que ciertas instituciones, que no son parte de los pueblos y comunidades indígenas, estén facultadas para emitir las constancias para acreditar la autoadscripción calificada indígena y afromexicana, esto es, el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas y la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicanos, dependientes del Poder Ejecutivo Federal y Estatal, respectivamente, expedirán las constancias de elegibilidad; sin embargo, son instituciones que no pertenecen a la estructura del gobierno comunitario.

En este sentido, la norma debe privilegiar que sea la asamblea de la comunidad, como órgano supremo y, en su defecto, otros órganos comunitarios, los que estén facultados para reconocer la autoadscripción calificada.

Asimismo, refieren que el diseño del legislador estatal abre la puerta a que los espacios de las candidaturas previstas para representantes de los pueblos





y comunidades sean aprovechados por personas que no cumplen con la necesaria legitimación, o sea, por aquellos que a pesar de que pueden tener un referente de adscripción indígena o afromexicana, en realidad, carecen de arraigo y pertenencia a las comunidades a las que corresponda la representación de los cargos populares.

Por ejemplo, un supuesto de acreditación es haber prestado en algún momento servicios comunitarios; sin embargo, ello no garantiza la debida legitimación de pertenencia y vinculación a la comunidad, porque una de las posibilidades de prestación de servicios comunitarios puede derivar con motivo de alguna sanción impuesta por los órganos internos de la comunidad y no necesariamente por una actitud espontánea de colaboración como miembro de ella; incluso, puede ser el caso de que personas no pertenecientes a la comunidad, que durante su estancia en ella hayan cometido una falta, reciban como sanción la prestación de servicios comunitarios.

Otro supuesto previsto es haber desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que se pretenda ser postulado, lo que tampoco garantiza una representatividad, porque es posible que, a pesar de haber ocupado en el pasado un cargo tradicional, con posterioridad, la persona se haya desarraigado o desvinculado de la vida comunitaria; incluso, que por un mal desempeño esté vigente alguna sanción en el ámbito normativo interno de la comunidad.

Un diverso supuesto de acreditación de la autoadscripción es participar en reuniones de trabajo tendentes a mejorar las instituciones tradicionales o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro de la población, comunidad o distrito indígena o afromexicano por el que se pretenda ser postulado; lo que también resulta inconstitucional, al favorecer a personas que, incluso, nunca hayan pertenecido al pueblo o comunidad que pretenden representar, sino que hayan participado en ella como externos, es decir, a título personal o en su carácter de autoridad gubernamental.

Además, refiere que este vicio de constitucionalidad también comparte la hipótesis legal de acreditar la legitimación de pertenencia o autoadscripción calificada con el hecho de ser representante de alguna comunidad o asociación



indígena o afromexicana que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones; lo anterior, se considera inválido porque el hecho de ser representante de una asociación no implica, por sí mismo, tener pertenencia, arraigo o reconocimiento como integrante de un pueblo o comunidad indígena.

De igual forma, cuando la ley se refiere, de forma genérica, a ser representante de una comunidad, debe considerarse que puede tratarse de una representación otorgada para realizar algún trámite o representación honoraria o transitoria.

Por su parte, el supuesto de acreditación consistente en presentar una constancia expedida por los Ayuntamientos, otorga una atribución al órgano de gobierno municipal sin darle lineamientos esenciales que garanticen que las constancias que emitan sólo se otorguen a quienes cuenten con una auténtica pertenencia y vinculación con el pueblo o comunidad.

También, el legislador otorga facultades al comisariado ejidal o de bienes comunales para reconocer la autoadscripción comunitaria, sin establecer como condición que el ejido se integre mayoritariamente de las comunidades indígenas o afromexicanas que se pretende representar; además, concede atribuciones a un órgano ejidal por encima de los órganos de gobierno comunitario, quien, en todo caso, debe contar con dicha potestad.

4. TERCERO.—**Admisión y trámite.** Por acuerdo de siete de julio de dos mil veinte, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo, al que le correspondió el número 136/2020 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

5. Por diverso proveído de trece de julio del mismo año, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero, para que rindieran sus respectivos informes; dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara pedimento; dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, si considerara que la materia de la acción de inconstitucionalidad trasciende a sus



funciones, manifestara lo que a su representación correspondiera; y solicitó al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que expresara por escrito su opinión en relación con este medio de control constitucional.

6. CUARTO.—Comienzo del proceso electoral en el Estado de Guerrero.

El consejero presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero informó a esta Suprema Corte que de acuerdo con lo previsto en el artículo 268 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, el próximo proceso electoral comenzaría en el mes de septiembre de dos mil veinte.

7. QUINTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero. El gobernador constitucional del Estado de Guerrero reconoció expresamente la falta de consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada respecto del decreto impugnado.

8. Señaló que su actuación sólo se constrictó al cumplimiento de sus facultades constitucionales de promulgación y publicación de las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado; sin embargo, estimó que los conceptos de invalidez resultaban infundados porque los accionantes hacían valer agravios encaminados a salvaguardar derechos de particulares, aunado a que, en su opinión, los entes legitimados para hacer valer en acción de inconstitucionalidad violaciones a derechos humanos por normas generales son los órganos autónomos de protección de derechos humanos.

9. Sustentó su afirmación en las tesis P./J. 129/99 y P./J. 32/2010, de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN." y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ ORIENTADOS A SALVAGUARDAR DERECHOS DE PARTICULARES."

10. Alegó que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe considerar que el decreto controvertido fue emitido de manera excepcional, por tratarse



del cumplimiento de la ejecutoria dictada en el expediente SCM-JDC-402/2018, del índice de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y con motivo de la emergencia sanitaria generada por la epidemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19).

11. Adicionalmente, sostuvo que el derecho a una consulta previa de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas se encuentra garantizado en el artículo segundo transitorio del decreto controvertido, conforme al cual las normas aprobadas sólo tendrán vigencia para el siguiente proceso electoral, hasta en tanto se lleve a cabo la consulta respectiva.

12. SEXTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.** El diputado presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero rindió el informe a cargo del Poder Legislativo Local, en el que señala que la demanda no está firmada por el treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano parlamentario, pues, a partir de lo que califica como "*una revisión sencilla de las firmas*", le surgen dudas sobre cuatro de las dieciséis estampadas, por lo que propone un incidente de falsedad de documentos.

13. Posteriormente, reconoce expresamente la ausencia de una consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas en el decreto impugnado; sin embargo, afirma que el Congreso no actuó con la intención de pasar por alto esa "*formalidad*", sino ante la imposibilidad jurídica y material generada por la emergencia sanitaria con motivo de la epidemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19) y las recomendaciones extraordinarias contenidas en el acuerdo de la Secretaría de Salud por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de marzo de dos mil veinte, así como en el decreto del Ejecutivo Estatal por el que se exhorta a los sectores público social y privado del Estado de Guerrero, a atender las acciones extraordinarias dirigidas a contener la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Periódico Oficial de la entidad el catorce de abril de dos mil veinte.



14. El Poder Legislativo del Estado de Guerrero sostiene que, de haberse llevado a cabo la consulta, se habrían puesto en grave peligro los derechos a la salud pública y vida de las personas, en particular, de los integrantes de los pueblos y las comunidades indígenas y afroamericanas. De manera que optó por privilegiar la protección a dichos derechos fundamentales, frente a una mera *"formalidad dentro del procedimiento legislativo"*.

15. No obstante lo anterior, para defender la validez del decreto cuestionado, considera que debe tomarse en cuenta el artículo segundo transitorio, pues prevé que las normas aprobadas sólo serán aplicables en el siguiente proceso electoral estatal, con la finalidad de dar cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero que, una vez terminada la emergencia sanitaria y restablecida la normalidad, el Congreso llevará a cabo una consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas.

16. El Congreso Local afirma que, en todo caso, no violentó los derechos de los pueblos y comunidades, puesto que el decreto controvertido contiene acciones afirmativas que amplían los derechos de los pueblos y comunidades para acceder a cargos de elección popular. En este sentido, arguye que los gobiernos sólo deben consultar a los pueblos interesados cada vez que prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, entendiéndolo a la afectación en sentido estricto, es decir, como un perjuicio, retroceso o detrimento, lo que no acontece en el caso, porque el decreto impugnado les da un trato positivo que no existía.

17. Por otra parte, alega que el procedimiento legislativo se realizó sin algún vicio que trascienda a la validez de las normas controvertidas y que los diputados accionantes participaron en dicho proceso, por lo que estuvieron en condiciones de proponer reservas de artículos o discutirlo en lo general y en lo particular. Asimismo, sostiene que, contrario a lo que afirman los legisladores promoventes, los foros regionales realizados en dos mil diecinueve por la Comisión de Asuntos Indígenas y Afroamericanos no pueden constituir una consulta previa, en los términos previstos en los artículos 2o. de la Constitución General y 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países.



18. Asevera que la obligación impuesta a los partidos políticos, consistente en postular candidaturas de origen indígena o afromexicana en "*por lo menos*" la mitad de los distritos en los que la población indígena o afromexicana sea igual o mayor al cuarenta por ciento del total de la población, constituye sólo un mínimo, por lo que, contrario a lo que sostienen los congresistas demandantes, la norma no implica que solamente se registren candidatos en la mitad de los distritos electorales del Estado, sino que, válidamente, pueden postularse en la totalidad de aquellos con población indígena.

19. El Congreso del Estado de Guerrero argumenta que las normas aprobadas no imponen un esquema a los pueblos y comunidades, dado que los derechos a un sistema comunitario interno, libre determinación y autonomía, no implican la desnaturalización del modelo de las diputaciones que prevé la Constitución y ley estatal para integrar el Congreso de la entidad. En esta misma línea de pensamiento, considera que no se impone una forma de gobierno municipal, ya que, precisamente, son los pueblos y las comunidades las que deben decidir, conforme a su sistema jurídico interno, la postulación de sus candidatos, pero respetando la Constitución y la ley estatal.

20. En relación con las hipótesis legales para acreditar la legitimación de pertenencia o autoadscripción calificada para el registro de las candidaturas, señala que las formas previstas son sólo enunciativas, más no limitativas, de manera que el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicanos no son las únicas instancias públicas que podrán expedir las constancias respectivas, sino que también los Ayuntamientos, comisarios municipales, Consejos de Ancianos, Consejo de Principales, Comisariado Ejjidal o de Bienes Comunales tendrán competencia para emitir las.

21. Aunado a ello, sostiene que las normas impugnadas están reguladas de manera que, la acción afirmativa que prevén, no se vacíe de contenido, pues, para el registro de las candidaturas, es necesario acreditar una autoadscripción calificada con las constancias y actuaciones que, de manera ejemplificativa y enunciativa, mas no limitativa, se previeron en el decreto. Lo que resulta acorde con los criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que se reconoce que la condición



de autoadscripción tiene que descansar en una consideración completa de cada caso, desde una perspectiva orientada a favorecer la eficacia de los derechos de esos colectivos.

22. El Congreso del Estado de Guerrero considera que no es posible considerar sólo a las autoridades comunitarias para la emisión de las constancias de autoadscripción calificada, puesto que se corre el riesgo de que aquéllas se nieguen a expedirlas, cuando existan diferencias políticas entre el solicitante y un determinado grupo político, lo que, al final del día, no garantizaría el derecho de cualquier integrante del pueblo o comunidad para ser electo; de ahí que se previeron diversas autoridades en los artículos controvertidos.

23. SÉPTIMO.—**Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** El uno de agosto de dos mil veinte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación recibió la opinión SUP-OP-7/2020, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

24. Al respecto, la Sala Superior sostiene que el decreto impugnado es inconstitucional debido a que inobservó el derecho humano a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas sobre las medidas o acciones que afecten sus derechos e intereses, es decir, no se garantizó el derecho humano a la consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas, lo cual, conforme a la Constitución y a los tratados internacionales, debió hacerse con anterioridad a la reforma, al tratarse de una norma cuya emisión afecta sus derechos de forma directa.

25. El Tribunal Electoral considera que las normas impugnadas tienen como finalidad prever el deber de los partidos políticos de postular fórmulas de candidaturas a diputadas y diputados de mayoría relativa de origen indígena o afroamericana e integrantes de los Ayuntamientos; además, de establecer los elementos que deben reunir las constancias conforme a las cuales el partido o coalición debe acreditar una autoadscripción calificada para el registro de las candidaturas; lo que se traduce en medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas de la entidad y, por ende, objeto de consulta indígena.



26. Sin embargo, la Sala Superior precisó que, en modo alguno, podría emitir una opinión respecto a los elementos fácticos que pudo tener en cuenta el órgano legislativo en torno a si la consulta indígena podría ser sopesada frente a la situación de emergencia sanitaria.

27. El Tribunal Electoral Federal precisó que las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para reglamentar los aspectos relacionados con la autonomía y participación política de las personas de las comunidades indígenas y afromexicanas; y que si bien es cierto que la Constitución establece una serie de derechos mínimos para las comunidades indígenas, también lo es que de ello no derivan obligaciones específicas para implementar acciones afirmativas como cuotas de postulación para los partidos políticos.

28. Puntualizó que debe tenerse presente la manera en que se reconocen los derechos de las comunidades indígenas y afromexicanas, entre aquellos Municipios en que encuentren su asiento las comunidades indígenas, frente a aquellos en los que sólo existe población indígena o afromexicana.

29. En el primer supuesto, el pueblo o comunidad indígena ejercerá su autonomía en todo el ámbito geográfico municipal, eligiendo a través de sus sistemas tradicionales a las personas que conformarán el órgano de gobierno municipal; mientras que, en el segundo supuesto, la población o comunidad podrá elegir, mediante sus sistemas tradicionales, además de sus representantes políticos o autoridades al interior de ese núcleo comunitario, a las personas que fungirán como representantes jurídicos del propio núcleo ante los Ayuntamientos.

30. Finalmente, consideró que la actuación del legislador estatal prevé un conjunto de alternativas conforme a las cuales el partido político o coalición estará en posibilidades de acreditar la citada autoadscripción calificada basada en constancias con elementos objetivos que demuestren la pertenencia y el vínculo que el candidato tiene con su comunidad. Lo anterior, sin desconocer que, al interior de las comunidades, puedan existir otros órganos que califiquen la autoadscripción de la candidatura como integrante de alguna población indígena o afromexicana.



31. En ese orden de ideas, la autoridad jurisdiccional electoral entiende que la valoración o apreciación del grado de certeza de las constancias para acreditar la pertenencia a una comunidad, en realidad, se trata de una cuestión fáctica que deriva de la aplicación de la norma al caso concreto a cargo del operador jurídico. Es decir, que serán los operadores jurídicos quienes, en su momento, valorarán y ponderarán los elementos que demuestren la pertenencia al mismo y el vínculo que el candidato tiene con su comunidad.

32. OCTAVO.—**Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** No formularon opinión en relación con el presente asunto.

33. NOVENO.—**Cierre de la instrucción y remisión del expediente para formular proyecto de sentencia.** Agotado en sus términos el trámite respectivo y previo acuerdo de cierre de instrucción, se recibió el expediente en la ponencia del Ministro instructor, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

34. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, finalmente, en términos del punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter estatal y la Constitución General.

35. SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por razón de orden, en primer lugar, se debe analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

36. El Decreto Número 460, por el que se adicionan los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero fue publicado el dos de junio de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.



37. Así, como regla general, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que, tratándose de acciones de inconstitucionalidad en contra de normas electorales, todos los días y horas son hábiles, por lo que la demanda debe presentarse dentro del plazo de treinta días naturales.

38. No obstante, debe destacarse –como se sostuvo al resolver la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020–² que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), el Pleno de esta Suprema Corte aprobó los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de los cuales se **declararon inhábiles** para este Alto Tribunal los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

39. En particular, en los Acuerdos Generales Números 10/2020 y 12/2020, en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio; permitiéndose promover electrónicamente los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y ordenándose proseguir, por vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en la que se hubieran impugnado normas electorales.

¹ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

² Acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, resuelta por el Pleno el 7 de septiembre de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), 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 cuando al apartado de oportunidad de la demanda.



40. Sin que en ninguno de estos acuerdos se exceptionara de estas declaratorias como días inhábiles **el plazo impugnativo que corresponde al ejercicio inicial** de una acción de inconstitucionalidad en materia electoral. Más bien, se permitió habilitar días y horas hábiles, pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones que hubieran sido promovidas por las partes.

41. Decisiones plenarias que se complementaron con el Acuerdo General 8/2020, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, mediante el cual se establecieron las reglas para que regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

42. Bajo este contexto, se advierte que la demanda fue presentada el jueves dos de julio de dos mil veinte, a través del sistema electrónico de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, por lo que es claro que fue presentada oportunamente. Sin que sea obstáculo que la acción se haya planteado dentro del ámbito temporal declarado como inhábil por la Corte, toda vez que dicha declaratoria no privó a los entes legitimados constitucionalmente de su acción para cuestionar la validez de normas generales a pesar de que no corrieran los plazos, como incluso se regula en los referidos acuerdos generales.

43. Incluso, aún sin tomar en cuenta los acuerdos anteriores, la demanda habría sido oportuna, pues siguiendo la regla general prevista en la ley reglamentaria de la materia, el plazo de treinta días naturales para promover la acción **transcurrió del miércoles tres de junio al jueves dos de julio de dos mil veinte**, por lo que, si la demanda fue presentada, precisamente, el jueves dos de julio de dos mil veinte, a través del sistema electrónico de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, según se advierte de la evidencia criptográfica de la firma electrónica certificada correspondiente al diputado accionante Aristóteles Tito Arroyo, entonces, su presentación **fue oportuna**.



44. TERCERO.—**Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada para ello, como a continuación se explica.

45. De conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso d),³ de la Constitución General y 62, párrafo primero,⁴ de la ley reglamentaria de la materia, la acción de inconstitucionalidad podrá promoverse por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de leyes expedidas por el propio órgano.

46. Por tanto, en el caso, debe verificarse que: a) Los promoventes sean integrantes del Congreso del Estado de Guerrero; b) que representen, cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de dicho órgano legislativo; y, c) que la acción se plantee en contra de una ley expedida por el propio órgano.

47. Suscriben la demanda dieciséis diputadas y diputados, carácter que acreditan con las copias certificadas de las constancias de mayoría expedidas a su favor, por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero; así como de las actas de sesión públicas de uno de septiembre de dos mil dieciocho y cuatro de diciembre de dos mil diecinueve, mediante las que, respectivamente, se instala la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso y se designa a Luis Enrique Ríos Saucedo como diputado de la citada Legislatura.

³ **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: ...

"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de leyes expedidas por el propio órgano."

⁴ **Artículo 62.** En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos."



48. Por otra parte, del artículo 45, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Guerrero, se advierte que el Congreso del Estado se integra por cuarenta y seis diputados (veintiocho de mayoría relativa y dieciocho de representación proporcional); en consecuencia, suscribieron el escrito de acción de inconstitucionalidad el equivalente al treinta y cuatro punto setenta y ocho por ciento del órgano parlamentario (dieciséis diputaciones), por lo que se acredita la exigencia de contar con, al menos, el treinta y tres por ciento de sus integrantes.

49. Por último, debe señalarse que, en la especie, se impugna el Decreto Número 460, por el que se adicionan los artículos 13 bis y 272 bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, expedido por el Congreso del Estado de Guerrero, al que pertenecen los promovedores, por lo que debe concluirse que cuentan con legitimación para instar el presente medio de control constitucional.

50. Al respecto, el gobernador del Estado de Guerrero manifestó en su informe que los entes legitimados para hacer valer en acción de inconstitucionalidad violaciones a derechos humanos por normas generales son los órganos autónomos de protección de derechos humanos. En este sentido, si bien no lo señaló expresamente, es evidente que la intención del Poder Ejecutivo Local era invocar una causal de improcedencia.

51. No obstante, contrario a lo manifestado por el gobernador, es criterio de este Alto Tribunal que el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución General únicamente establece como requisito para su procedencia, que sea ejercida por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo estatal que haya expedido la norma que se combate, sin restringir la legitimidad a que el ámbito de la norma impugnada vulnere derechos humanos; como se desprende de la jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA."⁵

⁵ Registro digital: 172641. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1513, P./J. 7/2007.



52. Por tanto, debe reconocerse legitimación a los diputados accionantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero, al verificarse todos los requisitos necesarios para accionar este medio de control constitucional por parte de una minoría parlamentaria.

53. Finalmente, el Poder Legislativo del Estado de Guerrero manifestó en su informe que la demanda no se encuentra firmada por el treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo, pues, a partir de lo que califica como "*una revisión sencilla de las firmas*" le surgen dudas sobre cuatro de las dieciséis rúbricas estampadas.

54. Al respecto, mediante proveído dictado el siete de agosto de dos mil veinte, la instrucción determinó que no era conducente tramitar una incidencia, en primer lugar, porque la ley reglamentaria las prevé específicamente para el trámite de las controversias constitucionales;⁶ en segundo, porque las reglas previstas para las controversias constitucionales sólo son aplicables a las acciones de inconstitucionalidad en lo conducente.⁷

55. En este sentido, consideró que, en el caso, no era conducente su aplicación, dado que se afectaría las reglas específicas para la sustanciación del procedimiento en la presente acción de inconstitucionalidad.

56. De una interpretación de los artículos 60, párrafo segundo,⁸ 64, párrafo segundo;⁹ 67, párrafo segundo;¹⁰ y 68, último párrafo,¹¹ de la mencionada ley

⁶ "Título II De las controversias constitucionales ...

"Capítulo II De los incidentes

"Sección I De los incidentes en general

"Artículo 12. Son incidentes de especial pronunciamiento el de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos y el de falsedad de documentos. Cualquier otro incidente que surja en el juicio, con excepción del relativo a la suspensión, se fallará en la sentencia definitiva."

⁷ "Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

⁸ "Artículo 60. ...

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

⁹ "Artículo 64. ...

"En los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, los plazos a que se refiere el párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis días para



reglamentaria, la instrucción advirtió que, al tratarse específicamente de una acción de inconstitucionalidad en materia electoral, debía seguirse un trámite sumario, lo que implica plazos más breves para la sustanciación del procedimiento; aspecto que se comprometería con la tramitación de la incidencia propuesta por el Poder Legislativo del Estado de Guerrero, dado que postergaría la tramitación y, en vía de consecuencia, el estudio del fondo del asunto, en detrimento de la celeridad pretendida en el artículo 68, último párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.

57. En el proveído se hizo hincapié en que era inminente el comienzo del proceso electoral en el Estado de Guerrero y que debía ponderarse el interés abstracto de las acciones de inconstitucionalidad por preservar la supremacía constitucional, esto es, que debía tomarse en cuenta que este medio de control de la constitucionalidad se promueve con el único interés genérico de preservar el orden constitucional y no como una controversia entre un órgano legislativo y un porcentaje de sus integrantes, por lo que su naturaleza exige que el procedimiento de tramitación no deba plantearse como si se estuviera ante una verdadera litis.

58. Máxime que en el caso, las firmas cuestionadas se contenían en un escrito remitido a través del sistema electrónico de este Alto Tribunal, por lo que el cotejo o comparación que se proponía era con respecto a una promoción digitalizada, en la que, por su propia naturaleza, no obran firmas autógrafas, sino el certificado digital respectivo que, en términos del artículo 6¹² del Acuerdo General Plenario Número 8/2020, produce los mismos efectos que la firma autógrafa.

rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada."

¹⁰ "Artículo 67. ...

"Cuando la acción intentada se refiera a leyes electorales, el plazo señalado en el párrafo anterior [formulación de alegatos] será de dos días."

¹¹ "Artículo 68. ...

"En los casos de materia electoral, el proyecto de sentencia a que se refiere el párrafo anterior deberá ser sometido al Pleno dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento, debiéndose dictar el fallo por el Pleno a más tardar en un plazo de cinco días, contados a partir de que el ministro instructor haya presentado su proyecto."

¹² "Artículo 6. El uso de la FIREL o de los certificados digitales a que hace referencia el artículo anterior en los expedientes electrónicos, produce los mismos efectos que la firma autógrafa."



59. Esto es, que el expediente electrónico en el que se actúa se inició con la manifestación de la voluntad expresada a través de una evidencia criptográfica, acompañado de la boleta de envío, en la que se sostiene, "*bajo protesta de decir verdad*", que el documento electrónico es copia íntegra e inalterable del documento impreso; en la inteligencia de que, conforme a los artículos 4 y 5, fracción II,¹³ del citado Acuerdo General Número 8/2020, es responsabilidad de la persona que haga uso del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación verificar los datos que registra, la integridad, formato y contenido de los archivos electrónicos que envía.

60. Aunado a ello, al promover la demanda, los accionantes aportaron las identificaciones expedidas por el Instituto Nacional Electoral y el Congreso del Estado de Guerrero, sin que hubieran acudido ante esta potestad jurisdiccional a desmarcarse de la demanda.

61. CUARTO.—**Causales de improcedencia.** El gobernador del Estado de Guerrero manifestó en su informe que su actuación sólo se constriñó al cumplimiento de sus facultades constitucionales de promulgación y publicación de las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado. En este sentido, si bien

¹³ **"Acuerdo General Número 8/2020, de veintiuno de mayo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como el uso del sistema electrónico de este alto tribunal para la promoción, trámite, consulta, resolución y notificaciones por vía electrónica en los expedientes respectivos.**

"Artículo 4. Es responsabilidad de la persona que haga uso del Sistema Electrónico de la SCJN, verificar los datos que registra, el funcionamiento, integridad, legibilidad, formato y contenido de los archivos electrónicos que envía."

"Artículo 5. Para que las partes en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad ingresen al Sistema Electrónico de la SCJN, será indispensable que utilicen su FIREL o bien, los certificados digitales emitidos por otros órganos del Estado con los cuales el Poder Judicial de la Federación, a través de la Unidad del Poder Judicial de la Federación para el Control de Certificación de Firmas, haya celebrado convenio de coordinación para el reconocimiento de certificados digitales homologados en términos de lo previsto en el artículo 5, párrafo segundo, del *Acuerdo General Conjunto Número 1/2013, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación y al expediente electrónico.* ...

"II. Verificar el adecuado funcionamiento, integridad, legibilidad y formato de los archivos electrónicos, incluso los digitalizados, que adjunten; y, ..."



no lo señaló expresamente, es evidente que la intención del Poder Ejecutivo Local era invocar una causal de improcedencia.

62. No obstante, contrario a lo manifestado por el gobernador, a pesar de que en los conceptos de invalidez formulados en contra del decreto impugnado no se hicieron valer cuestiones de ilegalidad en contra de la promulgación, orden de impresión, publicación y circulación, no es posible decretar la improcedencia de la acción en contra de estos actos y por esta autoridad, toda vez que esta cuestión no constituye una causa de improcedencia, en términos del artículo 19 de la ley reglamentaria que rige a las controversias y acciones de inconstitucionalidad, aunado a que su estudio involucra el estudio de fondo del asunto.

63. Al respecto, este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado al emitir la jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.",¹⁴ en la que concluye que la circunstancia de que el Poder Ejecutivo tenga injerencia en el proceso de creación de las normas generales para otorgarles plena validez y eficacia hace que se encuentre invariablemente implicado en la emisión del decreto impugnado, por lo que debe responder por sus actos.

64. Por otra parte, en su informe, el gobernador del Estado alega que los accionantes hacen valer conceptos de invalidez encaminados a salvaguardar derechos de particulares, siendo que, conforme al criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, las partes legitimadas para promover una acción de inconstitucionalidad sólo están facultadas para denunciar la posible contradicción entre una norma general y la propia Constitución.

65. Al respecto, de la lectura integral de la demanda se advierte que, contrario a lo sostenido por el titular del Poder Ejecutivo Local, los accionantes no

¹⁴ Registro digital: 164865. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, P.J. 38/2010.



ejercen la acción para deducir derechos propios o concretos de una persona determinada; por el contrario, el estudio planteado corresponde a un contraste entre la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero y el derecho a la consulta, previa, libre, informada y culturalmente adecuada, así como a los derechos a la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas.

66. En este sentido, la referida acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, a través del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad respecto de normas o leyes generales, 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 cualquier tipo de contradicción.

67. Al respecto, este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado al emitir la jurisprudencia de rubro: "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."¹⁵

68. Por otra parte, el Poder Legislativo del Estado de Guerrero manifestó en su informe que los diputados impugnantes participaron del proceso legislativo del decreto, por lo que estuvieron en condiciones de proponer reservas de artículos, discutirlo en lo general y en lo particular. En este sentido, si bien no lo señaló expresamente, es evidente que la intención del órgano parlamentario era invocar una causal de improcedencia.

69. No obstante, contrario a lo pretendido por el Congreso, del análisis de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal no se advierte que exija como requisito de procedencia de la acción de inconstitucionalidad que el porcentaje de los integrantes del órgano legislativo autorizado para ejercerla deban ser necesariamente los legisladores que votaron

¹⁵ Registro digital: 191379. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de 2000, página 484, P./J. 73/2000.





en contra o disintieron de la opinión de la mayoría del órgano legislativo emisor de la norma, por lo que no puede considerarse como un motivo de improcedencia.

70. Al respecto, este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado al emitir la jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACIÓN DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."¹⁶

71. Luego, al no haberse hecho valer alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento diverso al analizado, ni advertirse de oficio alguna por este Alto Tribunal, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados.

72. QUINTO.—**Estudio de fondo.** Previamente a estudiar las cuestiones de fondo, es necesario traer a cuenta los siguientes antecedentes del decreto controvertido:

Fecha:	Antecedentes:
15 de marzo de 2018	Un ciudadano, ostentándose como gobernador indígena nacional, presentó ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero una petición de registro de candidaturas para diputados federales, locales y regidurías.
16 de abril de 2018	El instituto declaró la improcedencia de la solicitud, al considerar no satisfechos los requisitos constitucionales y legales para ello.
22 de abril de 2018	Inconforme, el ciudadano presentó demanda de juicio electoral ciudadano ante el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero (TEE/JEC/037/2018).

¹⁶ Registro digital :190235. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, marzo de 2001, página 448, P./J. 20/2001.



02 de mayo de 2018	El Tribunal Estatal Electoral confirmó la respuesta del instituto local.
07 de mayo de 2018	El ciudadano presentó juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (SCM-JDC-402/2018).
29 de junio de 2018	<p>La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la cuarta circunscripción plurinominal, con sede en la Ciudad de México, dictó sentencia en la que vinculó al Congreso del Estado de Guerrero a que:</p> <p>"... de acuerdo con su agenda legislativa y al menos noventa días antes del inicio del siguiente proceso electoral ordinario local, armonizara la Constitución del Estado y la legislación interna, a la Constitución y tratados internacional en materia de derechos indígenas, por cuanto hace a garantizar [a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas] el acceso en condiciones de igualdad sustantiva a las candidaturas para los cargos de elección popular, debiendo implementar acciones afirmativas a su favor, que coadyuven en la materialización de la participación efectiva de las personas indígenas en los aludidos cargos de elección popular.</p> <p><u>Esto, sin que pase desapercibido que cuando prevean medidas susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas, se deba involucrarlas lo antes posible en el proceso de decisión, según se desprende de los artículos 1 y 2, apartado B, de la Constitución, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes."</u></p>
02 de julio de 2018	La sentencia fue notificada al Congreso del Estado de Guerrero.
07 de agosto de 2019	Se turnó el asunto a las Comisiones de Estudios Constitucionales y Jurídicos, así como de Justicia y de Asuntos Indígenas y Afromexicanos, para efectos de su cumplimiento.
30 de mayo de 2020	La Comisión de Justicia emite el dictamen con Proyecto de Decreto por el que se adicionan los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado.



	<p>En dicho dictamen, la comisión propone "a efecto de respetar el derecho de consulta de los pueblos y comunidades" establecer en un artículo transitorio que las normas propuestas se aplicarán en el proceso electoral 2020-2021, para otorgar garantía de participación a los ciudadanos de origen indígena o afromexicanos y para que, con posterioridad, se les garantice el derecho de consulta.</p>
<p>01 de junio de 2020</p>	<p>El dictamen es sometido al Pleno en sesión pública.</p> <p>Se da primera lectura y se dispensa la segunda.</p> <p>Al no existir votos particulares, ni reserva de artículos, se sometió a votación, aprobándose, en lo general y en lo particular.</p> <p>Se envía el decreto aprobado al Ejecutivo Estatal, para efectos de su promulgación y publicación.</p>
<p>02 de junio de 2020</p>	<p>Se publica en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero el Decreto Número 460.</p>

73. Como se refirió en páginas precedentes, dentro de los conceptos de invalidez esgrimidos por los promoventes, se plantea que el "*Decreto Número 460, por el que se adicionan los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero*" es susceptible de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Guerrero, por lo que debían ser consultados previamente y siguiendo los estándares reconocidos por esta Suprema Corte en torno al derecho de consulta.

74. En consecuencia, debe dilucidarse, en primer lugar, tal cuestión, pues de ella depende el estudio ulterior del resto de conceptos de invalidez.

75. Así, los promoventes aducen que en ninguna parte del procedimiento legislativo se llevó a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Guerrero y, en consecuencia, el decreto impugnado vulnera lo previsto en los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos instrumentos internacionales de los que México es Parte.



76. En este orden de ideas, a fin de dar contestación a los conceptos de invalidez hechos valer, a continuación, se reitera la doctrina desarrollada por esta Suprema Corte en torno a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como el deber de las autoridades del Estado de garantizar y promover los principios de autodeterminación de dichos pueblos originarios y sus integrantes, para posteriormente aplicarla al caso concreto.

77. A. La consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas.

78. Como se verá a continuación, siguiendo lo sostenido por este Tribunal Pleno al resolver los últimos precedentes sobre el tema, en específico, la acción de inconstitucionalidad 151/2017;¹⁷ la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019;¹⁸ la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019;¹⁹ así como la acción de inconstitucionalidad 81/2018,²⁰

¹⁷ Acción de inconstitucionalidad 151/2017, resuelta el 28 de junio de 2018, se aprobó por unanimitad de 11 votos de los 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 a declarar la invalidez del Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán.

¹⁸ Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, resuelta el 5 de diciembre de 2019, se aprobó por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto al estudio de fondo del proyecto. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

¹⁹ Acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, resuelta el 12 de marzo de 2020, por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del decreto impugnado. Los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

²⁰ Acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta el 20 de abril de 2020, por unanimitad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), 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 VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.



los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas²¹ del país tienen derecho a ser consultados en forma previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe, cuando las autoridades legislativas pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.

79. En principio, debe destacarse que es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que, de una interpretación del artículo 2o. de la Constitución General y el artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual deberá ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.

80. Este criterio ha sido sostenido en una variedad de casos, teniendo como los ejemplos más recientes, lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas²² y 15/2017 y sus acumuladas.²³ En el primer precedente, se decretó la **inconstitucionalidad** de la totalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, al haber sido emitido

²¹ Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2019, se adicionó un apartado C al artículo 2o. de la Constitución General, a efecto de reconocer a los pueblos y comunidades afroamericanas, como parte de la composición pluricultural de la Nación, señalando, además, que tendrán los derechos reconocidos para los pueblos y comunidades indígenas del país, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

²² Acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, resuelta el 19 de octubre de 2015, se aprobó por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto al estudio de fondo del proyecto.

²³ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta el 16 de agosto de 2017, se aprobó por unanimidad de 11 votos de los 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 al tema 1, denominado "Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que se realizó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas.



sin una consulta previa. Por su parte, en el segundo precedente, se reconoció la **validez** de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque previo a su emisión y durante el procedimiento legislativo, se llevó a cabo una consulta con los pueblos y comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe.

81. En este sentido, se advierte que, para arribar a tales determinaciones, se partió de la idea de la interpretación progresiva del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁴ en el que se reconoció el derecho de los pueblos indígenas –lo que ahora se hace extensivo a los pueblos y comunidades afroamericanas– a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

²⁴ El Texto Constitucional reformado el 14 de agosto de 2001 disponía lo siguiente:

"Artículo 2o. La nación mexicana es única e indivisible.

"...

"El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el Pacto Federal y la soberanía de los Estados.

"...

"B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen."



82. Sobre esta norma, como se refirió en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, es imprescindible traer a colación la exposición de motivos de la reforma a dicho precepto constitucional, publicada el catorce de agosto de dos mil uno, presentada por el presidente de la República, en la cual se expuso, entre los antecedentes históricos que dieron lugar a la iniciativa de reformas a tal precepto, lo siguiente:

"A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (No. 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

"Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aún profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de honda preocupación nacional.

"Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil, así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación políticas.

"En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4o. de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la nación mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.

"Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.

"Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLN, que reivindi-



caba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para totalidad de los indígenas del país en lo general.

"Después del cese de fuego en Chiapas y de una larga etapa de negociaciones entre el gobierno federal y el EZLN, pudieron adoptarse una serie de medidas legislativas y consensuales importantes, entre las cuales destaca la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. A partir de ella, las partes en conflicto convinieron en conjunto de documentos que sirvieron de base para los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

"Dichos Acuerdos de San Andrés en materia de derechos cultura indígenas, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y, además, recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas del país.

"Una vez suscritos los acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), como coadyuvante en el proceso de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejara lo pactado en San Andrés Larráinzar, mismo que fue aceptado por el EZLN.

"La iniciativa de la COCOPA es una manifestación del propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.

"Como presidente de la República, estoy seguro de que hoy, la manera acertada de reiniciar el proceso de paz en Chiapas, es retomarla y convertirla en una propuesta de reforma constitucional.

"El Gobierno Federal está obligado a dar cumplimiento cabal a los compromisos asumidos, así como a convocar, desde luego, a un diálogo plural, incluyente y constructivo en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central sea el establecimiento de las soluciones jurídicas que habrán de prevalecer ahora sí, con la jerarquía de normas constitucionales.



"He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten plenamente en el Estado Mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.

"Convencido de ello de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, envió como iniciativa de reforma constitucional la propuesta formulada por la COCOPA. Al hacerlo, confirmé que el nuevo diálogo habla con la sinceridad del cumplimiento a la palabra dada. Habrá que señalar que ese documento fue producto del consenso de los representantes, en esa comisión, de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVI Legislatura.

"El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ellas se inscriben en el marco nuevo del derecho internacional en la materia –de la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado–."

83. Entre las propuestas conjuntas contenidas en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar²⁵ destaca, para los efectos que al caso interesan, la aprobada el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis, en los siguientes términos:

"Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4. de las reglas de procedimiento.

"Las partes se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional las siguientes propuestas conjuntas acordadas: En el marco de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas se requiere reconocer, asegurar y garantizar sus derechos, en un esquema federalista renovado. Dicho objetivo implica la promoción de reformas y adiciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanan, así como a las Constituciones Estatales y disposiciones jurídicas de carácter local para conciliar, por una parte, el establecimien-

²⁵ El acuerdo se encuentra transcrito en la controversia constitucional 32/2012, páginas 68 y 69.



to de bases generales que aseguren la unidad y los objetivos nacionales y, al mismo tiempo, permitir que las entidades federativas cuenten con la posibilidad real de legislar y actuar en atención a las particularidades que en materia indígena se presentan en cada una.

"...

"d) Autodesarrollo. Son las propias comunidades y pueblos indígenas quienes deben determinar sus proyectos y programas de desarrollo. Por eso, se estima pertinente incorporar en las legislaciones local y federal los mecanismos idóneos que propicien la participación de los pueblos indígenas en la planeación del desarrollo en todos los niveles; en forma tal que ésta se diseñe tomando en consideración sus aspiraciones, necesidades y prioridades.

"...

"IV. La adopción de los siguientes principios, que deben normar la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado y el resto de la sociedad.

"...

"4. Consulta y acuerdo. Las políticas, leyes, programas y acciones públicas que tengan relación con los pueblos indígenas serán consultadas con ellos. El Estado deberá impulsar la integridad y concurrencia de todas las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Para asegurar que su acción corresponda a las características diferenciadas de los diversos pueblos indígenas, y evitar la imposición de políticas y programas uniformadores, deberá garantizarse su participación en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación.

"Asimismo, deberá llevarse a cabo la transferencia paulatina y ordenada de facultades, funciones y recursos a los Municipios y comunidades para que, con la participación de estas últimas, se distribuyan los fondos públicos que se les asignen. En cuanto a los recursos, y para el caso que existan, se podrán





transferir a las formas de organización y asociación previstas en el punto 5.2 del documento de pronunciamientos conjuntos.

"Puesto que las políticas en las áreas indígenas no sólo deben ser concebidas por los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciban y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas."

84. Lo anterior también se hizo evidente en lo resuelto en la controversia constitucional 32/2012,²⁶ en la que se sostuvo que en la reforma al artículo 2o. constitucional se tomó como referente normativo el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y los Acuerdos de San Andrés Larraínzar.

85. Así, en el citado precedente, se consideró necesario analizar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra Suiza, y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa,²⁷ el cual prevé lo siguiente:

"Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

²⁶ Controversia constitucional 32/2012, resuelta el 29 de mayo de 2014, se aprobó por mayoría de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto al estudio de fondo.

²⁷ Publicado en el Diario oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990.



"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin."

"Artículo 7

"1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

"2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

"3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.



"4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan."

86. Ahora bien, de conformidad con el marco normativo y los precedentes antes expuestos, este Tribunal Pleno ha concluido reiteradamente que, en términos de lo dispuesto en los artículos 1o., párrafo primero, y 2o. de la Constitución General de la República²⁸ y 6 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas y afroamericanos tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente.²⁹

87. Ello, en suma, porque la reforma al artículo 2o. constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, reconoció la composición pluricultural de la nación, estableció que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Además, estableció los criterios para determinar qué comunidades pueden considerarse indígenas y contempló que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.

88. Asimismo, se reconoció el derecho de las comunidades indígenas de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica,

²⁸ Véase la jurisprudencia de título y subtítulo: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.". Registro digital: 2006224. Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 202, P./J. 20/2014 (10a.).

²⁹ Sustenta esta consideración lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del *Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* y de los *Doce clanes Saramaka vs. Surinam*; así como el amparo en revisión 631/2012, resuelto el ocho de mayo de dos mil trece por la Primera Sala de este Alto Tribunal, aprobado por unanimidad de 5 votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Pardo Rebolledo.



política y cultural; elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; destacándose que las Constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

89. Adicionalmente, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas y afroamericanos en todos los temas que les afecten se encuentra reconocido expresamente en el Convenio 169 de la OIT, al que se hizo referencia en el trabajo legislativo que dio origen a la reforma analizada del artículo 2o. constitucional. Incluso, dicho derecho puede válidamente desprenderse del propio texto del artículo 2o. constitucional a partir, precisamente, de los postulados que contiene en cuanto a que reconoce su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, a la igualdad y no discriminación.

90. Actualmente, el artículo 2o. constitucional dispone lo siguiente:

"Artículo 2o. La nación mexicana es única e indivisible.

"La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

"La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

"Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

"El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El re-





conocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

"...

"VII. Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.



"Las Constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

"...

"Las Constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

"B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

"...

"C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados





en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social. ...³⁰

91. Como se puede apreciar, el texto constitucional vigente guarda sincronía con la evolución normativa y jurisprudencial en favor de la protección de los derechos de interculturalidad de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas de México y, en particular, de la necesidad de consultarlos en todo momento en que una medida legislativa o de autoridad sea susceptible de afectarles directamente.

92. Específicamente, en el primer párrafo del apartado B, se impone la obligación de la Federación, los Estados y los Municipios, de eliminar cualquier práctica discriminatoria, y de establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de las personas indígenas y afromexicanas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

93. Además, este derecho se puede extraer del principio de autodeterminación, previsto en el artículo 2o., apartado A, fracciones I y II, de la Constitución, que faculta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

94. En efecto, en el artículo 2o. de la Constitución General se protege el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de autodeterminación y auto gobierno. En este sentido, la autodeterminación es "*un conjunto de normas de derechos humanos que se predicán genéricamente de los pueblos, incluidos los pueblos indígenas, y que se basan en la idea de que todos los sectores de la humanidad tienen el mismo derecho a controlar su propio destino*".³¹

³⁰ Marco constitucional vigente al día de hoy.

³¹ Anaya, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Trotta, 2005, p. 137.



95. Esta facultad de autogobierno o autoorganización constituye la principal dimensión del principio de autodeterminación, y consiste en la idea de que los sistemas políticos deben funcionar de acuerdo con los deseos de las personas gobernadas.³²

96. Siguiendo este hilo conductor, el derecho a la consulta se encuentra íntimamente ligado con los derechos de participación política y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y sus integrantes.

97. En este sentido, en el artículo 35 de la Constitución General³³ se reconoce el derecho de toda persona ciudadana de votar y ser votada en las elecciones populares, y de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. En consecuencia, la ciudadanía que integra los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas del país tiene derecho a participar en la toma de decisiones de relevancia pública y, sobre todo, en aquellas que sean susceptibles de afectarles directamente.

98. A partir de estos principios, en la Constitución General se encuentran inmersos otros derechos y características propias de la tutela de derechos con una perspectiva intercultural. Por ejemplo, tienen la facultad de elegir a sus autoridades conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, así como el ejercicio de sus formas propias de convivencia y organización social, económica, política y cultural, lo que incluye, por supuesto, el derecho a la consulta.

99. Al respecto, el Pleno –en los precedentes antes referidos– y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sostenido que las autoridades están

³² *Ibidem*, página 224.

³³ "Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

"I. Votar en las elecciones populares;

"II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

"III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país."





obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas antes de adoptar alguna acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.

100. De esta forma, los pueblos indígenas y afroamericanos tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, conforme a lo siguiente:

101. **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

102. **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas y afroamericanos debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

103. Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido³⁴ que las consultas a pueblos indígenas deben realizarse a través de procedimientos culturalmente adecuados, es decir, en conformidad con sus propias tradiciones y a través de sus instituciones representativas. Para ello, debe analizarse el contexto cultural de las comunidades, empleando diversos mecanismos como lo pueden ser, por ejemplo, las visitas o estudios periciales en materia antropológica.

104. Para que una consulta indígena sea culturalmente adecuada, es necesario que se respete el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a

³⁴ *Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones), párrafos 201 y 202.



la no asimilación cultural, consistente en que se reconozca y respete la cultura, historia, idioma y modo de vida de las poblaciones indígenas como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y se garantice su preservación.³⁵

105. Asimismo, se deben tomar las medidas necesarias para garantizar que los miembros de los pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles traductores si es necesario.

106. **La consulta debe ser informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria.

107. **La consulta debe ser de buena fe,** con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

108. Es importante enfatizar que, para poder hablar de una consulta indígena y afromexicana realmente válida, no basta con realizar foros no vinculantes que se desarrollen a partir de procedimientos que no sean culturalmente adecuados y que no tutelen los intereses de las comunidades indígenas y afromexicanas.

109. Debe señalarse, como también se ha destacado en precedentes, particularmente en las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas, así

³⁵ Así lo ha sostenido el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU en su recomendación general No. XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas, del 51° periodo de sesiones, 1997, en su párrafo 4, inciso a).



como 151/2017, que si bien la decisión del Órgano Reformador de la Constitución de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, lo cierto es que el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa, también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido verse sobre derechos de los pueblos indígenas y afro mexicanos.

110. Así, **las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.**

111. **B. Caso concreto.**

112. Una vez precisado lo anterior, se debe analizar si en el procedimiento legislativo del decreto impugnado, que tuvo por objeto adicionar los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas de la entidad referida.

113. El decreto impugnado fue publicado el martes dos de junio de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero y es del tenor siguiente:

"Decreto Número 460 por el que se adicionan los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, en vías de cumplimiento a la resolución derivada del juicio para la protección de los derechos políticos electorales expediente número SCM-JDC-402/2018.

"Artículo único. Se adicionan los artículos 13 Bis y 272 Bis a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, para quedar como sigue:



"Artículo 13 Bis. Los partidos políticos deberán postular fórmulas de candidaturas a diputadas o diputados de mayoría relativa de origen indígena o afromexicana en, por lo menos, la mitad de los distritos en los que la población indígena o afromexicana sea igual o mayor al 40% del total de la población del distrito conforme al último censo de población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

"Para el registro de las fórmulas de diputado de origen indígena o afromexicana, el partido político o coalición deberá presentar elementos con los que acrediten una autoadscripción calificada basada en constancias con elementos objetivos que demuestren la pertenencia al mismo y el vínculo que el candidato tiene con su comunidad, a través de:

"Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que pretenda ser postulado.

"Participar en reuniones de trabajo tendientes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro la población, comunidad o distrito indígena o afromexicano por el que pretenda ser postulado.

"Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena o afromexicano que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.

"O en su caso, presentar constancia expedida por autoridad debidamente facultada para calificar la autoadscripción de la candidata o candidato como integrante de alguna población indígena o afromexicana. De manera enunciativa mas no limitativa, se menciona al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicanos, a los Ayuntamientos que tengan reglamentado esta materia, comisarios municipales, Consejo de Ancianos, Consejo de Principales, Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales.

"Artículo 272 Bis. Los Municipios que conforme al último censo de población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cuenten con población in-



dígena o afromexicana que sea igual o mayor al 40%, los partidos políticos deberán postular, en por lo menos la mitad de esos Municipios, el 50% de candidatas o candidatos de origen indígena o afromexicana en planilla de presidente, síndico o síndicos, así como en la lista de regidores, para integrar los Ayuntamientos, observando la paridad de género en la postulación.

"Para el registro de candidatos de origen indígena o afromexicana, el partido político o coalición deberá presentar elementos con los que acredite una autoadscripción calificada basada en constancias con elementos objetivos que demuestren la pertenencia al mismo y el vínculo que el candidato tiene con su comunidad, a través de:

"Haber prestado en algún momento servicios comunitarios o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o Municipio por el que pretenda ser postulado.

"Participar en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro la población, comunidad o Municipio indígena o afromexicano por el que pretenda ser postulado.

"Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena o afromexicano que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.

"O en su caso, presentar constancia expedida por autoridad debidamente facultada para calificar la autoadscripción de la candidata o candidato como integrante de alguna población indígena o afromexicana. De manera enunciativa más no limitativa, se menciona al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicanos, a los Ayuntamientos que tengan reglamentado esta materia, comisarios municipales, Consejo de Ancianos, Consejo de Principales, Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales.

"El Consejo General del Instituto solicitará al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la información e insumos necesarios para el cumplimiento de lo establecido en el presente artículo.



"TRANSITORIOS

"PRIMERO.—El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

"SEGUNDO.—Los artículos 13 Bis y 272 Bis, relativos a la postulación de candidatas o candidatos de origen indígena o afromexicana para integrar el Congreso del Estado y los Ayuntamientos, como acciones afirmativas, tendrán vigencia únicamente para el siguiente proceso electoral, para que en vía de cumplimiento, se informe a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derivado del Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales expediente número SCM-JDC-402/2018, y hasta en tanto se lleve a cabo la consulta respectiva debido a la emergencia sanitaria provocada por virus SARS-CoV2 (COVID-19).

"TERCERO.—Remítase al Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, para los efectos legales conducentes.

"CUARTO.—Comuníquese a las autoridades electorales competentes para su conocimiento y efectos legales conducentes.

"QUINTO.—PUBLÍQUESE en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero para el conocimiento general."

114. Como se puede apreciar, con el decreto impugnado se adicionaron los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, a efecto de prever el deber de los partidos políticos de postular fórmulas de candidaturas a diputaciones de mayoría relativa de origen indígena o afromexicana e integrantes de los Ayuntamientos; además de establecer los elementos que deben reunir las constancias conforme a las cuales el partido político o coalición debe acreditar una autoadscripción calificada para el registro de las candidaturas.

115. De lo antes mencionado, se advierte que las adiciones impuestas mediante el decreto impugnado, son **susceptibles de afectar directamente a los**



pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad y, en consecuencia, existía la obligación de consultarles directamente, en forma previa a la emisión del decreto impugnado.

116. En efecto, se trata de cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden en los derechos humanos y de participación política de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas de la entidad, pues se refieren a la postulación por parte de los partidos políticos de candidaturas a diputaciones de mayoría relativa de origen indígena o afromexicana e integrantes de los Ayuntamientos; asimismo, regulan la manera de acreditar la auto adscripción calificada para el registro de las candidaturas, por lo que, se insiste, todos estos nuevos supuestos afectan o pueden llegar a afectar de manera directa los derechos o la autonomía que les corresponde a los pueblos y comunidades indígenas en su autodeterminación.

117. No pasa desapercibido que la pretensión de la Legislatura local con la emisión del decreto controvertido fue dar cumplimiento de la ejecutoria dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales SCM-JDC-402/2018, del índice de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; sin embargo, ello no exime de consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de emitir las normas que se dirigen a regular diversos aspectos que pueden afectar su esfera de derechos.

118. De hecho, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación observa que el cumplimiento de la ejecutoria dictada por el órgano jurisdiccional electoral federal implicaba el respeto al derecho de consulta mencionado, pues, al momento de establecer los lineamientos o alcances de la resolución, se precisó que el Congreso Estatal debía legislar a efecto de garantizar el acceso en condiciones de igualdad sustantiva a las candidaturas para los cargos de elección popular de las personas indígenas de la entidad, sin que pasara desapercibo que, "**cuando prevean medidas susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas, se deba involucrarlas lo antes posible en el proceso de decisión, según se desprende de los artículos 1 y 2, apartado B, de la Constitución, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organiza-**



ción Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes."

119. En este sentido, el cumplimiento de la ejecutoria dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales no exime a la autoridad legislativa de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para regular acciones afirmativas que coadyuven en la materialización de la participación efectiva de las personas indígenas y afromexicanas en los cargos de elección popular en cuestión; sino, por el contrario, lo vinculaba expresamente a realizarla.

120. Aunado a ello, si bien es cierto que no corresponde a esta Suprema Corte realizar un pronunciamiento sobre el cumplimiento de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral Federal, también lo es que no puede dejar de observar que en la propia resolución se determinó que al regularse "***medidas susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas, se [debía] involucrarlas lo antes posible en el proceso de decisión***".

121. De lo que se desprende un claro lineamiento al Congreso Estatal para, oportunamente, hacer partícipes a los pueblos y comunidades indígenas sobre el procedimiento legislativo que debía iniciar con la intención de regular acciones afirmativas a su favor.

122. En ese sentido, si la ejecutoria fue hecha del conocimiento del Congreso del Estado el dos de julio de dos mil dieciocho, resulta evidente una falta de diligencia por parte de la autoridad legislativa en cuanto a involucrar a los pueblos y comunidades indígenas lo antes posible.

123. Este Tribunal Constitucional tampoco puede acoger la postura del Poder Legislativo Estatal en cuanto a que no se violentaron los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero, pues en el decreto controvertido se implementa una serie de acciones afirmativas que supuestamente amplían sus derechos para acceder a cargos de elección popular; no se puede aceptar tal razonamiento, pues, con independencia de que la medida



podiera beneficiar en algún grado a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, lo cierto es que se trata de una serie de medidas que son susceptibles de afectarles directamente, por lo que debían consultarles previamente.

124. De este modo, compartir la postura del Congreso **implicaría que este tribunal se sustituya en los intereses de los pueblos y comunidades indígenas** y valorara qué es lo que más les beneficia, desde un control abstracto, cuando precisamente esto es parte del objetivo de una consulta indígena.

125. Sobre este mismo orden de ideas, el artículo segundo transitorio del decreto impugnado reitera el vicio de inconstitucionalidad advertido, al prever que las normas adicionadas a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero sólo aplicarán en el próximo proceso electoral, según el Congreso, con la intención de otorgar garantía de participación a los ciudadanos de origen indígena o afromexicanos y, con posterioridad, garantizar el derecho de consulta.

126. Como ha quedado expuesto, el hecho de que la consulta sea previa implica que se realice durante la primera etapa del procedimiento legislativo como una garantía de protección del principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, pues les permite participar en la toma de decisiones que puedan afectar los intereses de la comunidad, evitando, con ello, una vulneración de su derecho a la no asimilación cultural.

127. Como se ha señalado, los procesos de consulta exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, en forma previa y durante la consulta. Debe buscarse que, en todo momento, tengan conocimiento de los posibles riesgos, efectos o consecuencias, a fin de que estén en aptitud de aportar su visión.

128. En este orden de ideas, como se ha sostenido a lo largo de esta sentencia, el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas tiene asidero en el artículo 2o., apartado B, de la Constitución Federal, específica-



mente al señalar que, para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los Municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de las personas indígenas y afromexicanas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos.

129. Además, este derecho se puede extraer del principio de autodeterminación previsto en el artículo 2o., apartado A, fracciones I y II, de la Constitución, que faculta a los pueblos y comunidades indígenas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, y en el apartado C, que reconoce estos derechos, también, para los pueblos y comunidades afromexicanas.

130. En efecto, en el artículo 2o. de la Constitución Federal se protege el principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades, que es "*un conjunto de normas de derechos humanos que se predicán genéricamente de los pueblos, incluidos los pueblos indígenas, y que se basan en la idea de que todos los sectores de la humanidad tienen el mismo derecho a controlar su propio destino*".³⁶

131. Este principio de autodeterminación implica, también, la facultad de autogobierno o autoorganización que consiste en la idea de que los sistemas políticos deben funcionar de acuerdo con los deseos de las personas gobernadas.³⁷

132. Por tanto, para poder hablar de una verdadera protección del principio de autodeterminación, es necesario que las normas e instituciones que puedan afectar los derechos de personas o colectivos indígenas, no sean producto de una imposición, sino resultado de procedimientos que respeten sus preferencias dentro de una serie de opciones razonables.³⁸

133. El derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas protege su autodeterminación a través de la participación activa

³⁶ Anaya, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, op. cit., página 137.

³⁷ *Ibidem*, página 224.

³⁸ *Ibid.*, página 241.



de los integrantes de los pueblos originarios en la toma de decisiones de relevancia pública. Además, la importancia de este derecho radica en aceptar las diferencias culturales y escuchar –conforme a las propias tradiciones, usos y costumbres– a las personas que integran una comunidad.

134. Por tanto, el legislador local estaba obligado a realizar una consulta previa en materia indígena, pues, al no hacerlo, se soslaya la autodeterminación de los pueblos y comunidades, y se les veda la oportunidad de opinar sobre un tema que es susceptible de impactar en su cosmovisión, lo que implica una forma de asimilación cultural.

135. Conforme al artículo 2o., apartado A, último párrafo, de la Constitución General, la necesidad de implementar una consulta indígena tiene una doble justificación: por una parte, es necesaria para impedir que se genere una medida o una carga que pueda perjudicarles; pero, por la otra, permite escuchar las voces de un colectivo históricamente discriminado y enriquecer el diálogo con propuestas que, posiblemente, el cuerpo legislativo no habría advertido en forma unilateral.

136. Por ello, basta que en este caso se advierta que el decreto impugnado contiene modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas para exigir constitucionalmente, como requisito de validez, que se haya celebrado una consulta específica a las normas que el legislador pretendía adicionar a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado.

137. Dicho lo anterior, se reitera, dado que son cambios legislativos que actualizan los criterios del Tribunal Pleno para hacer exigible la consulta indígena del análisis del procedimiento legislativo que dio origen al decreto impugnado se advierte que, como fue planteado por los accionantes y externado por el Ejecutivo y Legislativo de la entidad federativa, **no se llevó a cabo consulta alguna a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas previo a la emisión del decreto impugnado.**

138. Por otra parte, constituye un hecho notorio para esta potestad jurisdiccional que el once de marzo de dos mil veinte, la Organización Mundial de la



Salud declaró a la pandemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), como una emergencia de salud pública de interés internacional.

139. Igual hecho notorio es que el Consejo de Salubridad General, en sesión extraordinaria celebrada el diecinueve de marzo de dos mil veinte, acordó reconocer la epidemia en México como una enfermedad grave de atención prioritaria y el veinticuatro de marzo posterior, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "***Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)***".

140. El objeto de dicho acuerdo fue establecer las medidas preventivas que se debían implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) y resultaban obligatorias, entre otras, para las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno.³⁹

141. En síntesis, las medidas tuvieron como objetivo el distanciamiento social para la mitigación de la transmisión poblacional del virus, disminuyendo así el número de contagios de persona a persona y, por ende, el de propagación de la enfermedad, con especial énfasis en grupos vulnerables.⁴⁰

³⁹ **Artículo primero.** El presente acuerdo tiene por objeto establecer las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

"Para los integrantes del Sistema Nacional de Salud será obligatorio el cumplimiento de las disposiciones del presente acuerdo.

"Las autoridades civiles, militares y los particulares, así como las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno, estarán obligadas a la instrumentación de las medidas preventivas contra la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), a que se refiere el primer párrafo de este artículo.

"Para efectos de este acuerdo se entenderá por medidas preventivas, aquellas intervenciones comunitarias definidas en la 'Jornada Nacional de Sana Distancia', que tienen como objetivo el distanciamiento social para la mitigación de la transmisión poblacional de virus SARS-CoV2 (COVID-19), disminuyendo así el número de contagios de persona a persona y por ende el de propagación de la enfermedad, con especial énfasis en grupos vulnerables, permitiendo además que la carga de enfermedad esperada no se concentre en unidades de tiempo reducidas, con el subsecuente beneficio de garantizar el acceso a la atención médica hospitalaria para los casos graves."

⁴⁰ **Artículo segundo.** Las medidas preventivas que los sectores público, privado y social deberán poner en práctica son las siguientes:



142. Así, al menos desde el diecinueve de marzo de dos mil veinte, nuestro país atraviesa oficialmente por una pandemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), frente a la cual todas las autoridades estatales se encuentran obligadas a cumplir con una serie de medidas adoptadas para garantizar el derecho a la vida, la salud y la integridad de las personas, en particular, de aquellas en mayores condiciones de vulnerabilidad.

"a) Evitar la asistencia a centros de trabajo, espacios públicos y otros lugares concurridos, a los adultos mayores de 65 años o más y grupos de personas con riesgo a desarrollar enfermedad grave y/o morir a causa de ella, quienes en todo momento, en su caso, y a manera de permiso con goce de sueldo, gozarán de su salario y demás prestaciones establecidas en la normatividad vigente indicada en el inciso c) del presente artículo. Estos grupos incluyen mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, menores de 5 años, personas con discapacidad, personas con enfermedades crónicas no transmisibles (personas con hipertensión arterial, pulmonar, insuficiencia renal, lupus, cáncer, *diabetes mellitus*, obesidad, insuficiencia hepática o metabólica, enfermedad cardíaca), o con algún padecimiento o tratamiento farmacológico que les genere supresión del sistema inmunológico;

"b) Suspender temporalmente las actividades escolares en todos los niveles, hasta el 17 de abril del 2020, conforme a lo establecido por la Secretaría de Educación Pública;

"c) Suspender temporalmente las actividades de los sectores público, social y privado que involucren la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas a partir de la entrada en vigor de este acuerdo y hasta el 19 de abril del 2020.

"Las dependencias y entidades de la administración pública federal y las organizaciones de los sectores social y privado, deberán instrumentar planes que garanticen la continuidad de operaciones para el cumplimiento de sus funciones esenciales relacionadas con la mitigación y control de los riesgos para salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) y garantizar los derechos humanos de las personas trabajadoras, en particular los señalados en el inciso a) del presente artículo, y de los usuarios de sus servicios. En el sector público, los titulares de las áreas de administración y finanzas u homólogos o bien las autoridades competentes en la institución de que se trate, determinarán las funciones esenciales a cargo de cada institución, cuya continuidad deberá garantizarse conforme al párrafo anterior.

"En el sector privado continuarán laborando las empresas, negocios, establecimientos mercantiles y todos aquéllos que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia, de manera enunciativa, hospitales, clínicas, farmacias, laboratorios, servicios médicos, financieros, telecomunicaciones, y medios de información, servicios hoteleros y de restaurantes, gasolineras, mercados, supermercados, misceláneas, servicios de transportes y distribución de gas, siempre y cuando no correspondan a espacios cerrados con aglomeraciones.

"Las relaciones laborales se mantendrán y aplicarán conforme a los contratos individuales, colectivos, contratos ley o condiciones generales de trabajo que correspondan, durante el plazo al que se refiere el presente acuerdo y al amparo de la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.

"Todo lo anterior, con estricto respeto a los derechos laborales de las y los trabajadores, en los sectores público, social y privado;

"d) Suspender temporalmente y hasta nuevo aviso de la autoridad sanitaria, los eventos masivos y las reuniones y congregaciones de más de 100 personas;



143. En relación con esta condición, los pueblos y las comunidades indígenas y afroamericanas han sido un grupo estructural y sistemáticamente vulnerado en el goce y ejercicio de sus derechos humanos; por ello, la implementación de las medidas antes descritas exige un enfoque diferencial y respetuoso de la diversidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

144. Las medidas de la emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones, sin implementar un procedimiento de consulta en forma previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales y de buena fe.

145. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos formuló la Recomendación Número 1/2020, de diez de abril de dos mil veinte, en la que indica a los Estados miembros:

"57. Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia."

146. Como puede advertirse, a efecto de no vulnerar el derecho a una consulta culturalmente adecuada y proteger la vida, la salud y la integridad de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas es recomendable abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o continuar con

"e) Cumplir las medidas básicas de higiene consistentes en lavado frecuente de manos, estornudar o toser cubriendo boca y nariz con un pañuelo desechable o con el antebrazo; saludar aplicando las recomendaciones de sana distancia (evitar saludar de beso, de mano o abrazo) y recuperación efectiva para las personas que presenten síntomas de SARS-CoV2 (COVID-19) (evitar contacto con otras personas, desplazamientos en espacios públicos y mantener la sana distancia, durante los 15 días posteriores al inicio de los síntomas), y

"f) Las demás que en su momento se determinen necesarias por la Secretaría de Salud, mismas que se harán del conocimiento de la población en general, a través del titular de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud."



éstas, en los casos en que debía darse participación activa a este sector históricamente discriminado.

147. Al respecto, este Alto Tribunal observa que, al menos desde el diecinueve de marzo de dos mil veinte, el Poder Legislativo del Estado de Guerrero **debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas de la entidad**, si no implementó un procedimiento de consulta previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales y de buena fe, en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de la población indígena y afroamericana del Estado de Guerrero.

148. Es cierto que la actuación de la autoridad legislativa fue en acatamiento a una resolución de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero también lo es que, desde el dos de julio de dos mil dieciocho (más de veinte meses antes del comienzo de la emergencia sanitaria) el Congreso del Estado de Guerrero estuvo en posibilidad de dar cumplimiento.

149. No obstante este amplio margen de tiempo, el Poder Legislativo Local no demostró intencionalidad alguna de establecer contacto oportuno con las instituciones representativas de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas a efecto de hacerlos partícipes del procedimiento legislativo que tenía que implementar.

150. Más aún, una vez iniciada la contingencia sanitaria en nuestro país, si la autoridad legislativa consideraba que las medidas –suspensión de actividades del sector público que involucren la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas o de los eventos masivos y las reuniones y congregaciones de más de cien personas–, le impedían la celebración de una consulta, **debió considerar la suspensión del procedimiento legislativo** y hacer valer dicha situación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, a efecto de que determinara lo correspondiente, en plenitud de jurisdicción en la vigilancia del cumplimiento de su resolución.

151. Pero en modo alguno este Tribunal Constitucional puede acoger la pretensión del órgano parlamentario de validar la adopción de un cambio legislativo



que incide en los derechos humanos y de participación política de los pueblos y las comunidades indígenas o afromexicanas producto de un procedimiento que representó una vulneración a su libre determinación y autonomía.

152. No pasa desapercibido para este Tribunal Pleno que el Congreso de Guerrero aduce que la medida legislativa materia de esta acción de inconstitucionalidad pretendía generar una acción afirmativa para proteger los intereses de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero. Sin embargo, ese argumento no es correcto, pues parte de una visión indebidamente paternalista y de asimilación cultural que rompe con los principios de autodeterminación y autogobierno que proclama nuestra Constitución General.

153. Por el contrario, la necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del país constituyen un grupo que históricamente ha sido discriminado e ignorado, por lo que es necesario consultarlo para conocer si la medida legislativa es acorde con su cosmovisión, si constituye, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.

154. Más aún, porque además de la medida que el legislador local emitió como acción afirmativa, también reguló el mecanismo para acreditar la autoadscripción calificada⁴¹ que, a juicio de los promoventes, constituye una fórmula no idónea e invasiva que vulnera el derecho de autodeterminación de los pueblos

⁴¹ De conformidad con los criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, generados inicialmente con el recurso de apelación SUP-RAP-726/2017, para hacer efectiva la acción afirmativa en cuanto a que las personas postuladas por los partidos sean representativas de la comunidad indígena, no basta con que se presente la sola manifestación de autoadscripción, sino que, al momento del registro, será necesario que los partidos políticos acrediten si existe o no una vinculación de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de certeza y seguridad jurídica, así como de preservar del cumplimiento de la medida, esto es, estamos en presencia de una autoadscripción calificada, que debe ser comprobada con los medios de prueba idóneos para ello.



y comunidades indígenas y afromexicanas, para cumplir con un requisito de autoadscripción calificada –cuya constitucionalidad no se prejuzga ahora–.

155. En casos como el que ahora se resuelve, es constitucionalmente reprochable que se aproveche una crisis sanitaria para aprobar medidas legislativas que son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa, eludiendo la obligación de realizar la consulta exigida por la Constitución Federal.

156. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno estima que con la emisión del decreto impugnado se vulneraron en forma directa los artículos 2o. de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT y, en consecuencia, se **declara su invalidez** de manera total.

157. SEXTO.—**Efectos.** Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,⁴² las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos.

158. En este sentido, atendiendo a que el proceso electoral ordinario en el Estado de Guerrero comenzaría inminentemente a principios del mes de septiembre de este año, y tomando en cuenta la relevancia que tiene la celebración de los comicios –siguiendo los precedentes de este Tribunal Pleno–,⁴³ **la decla-**

⁴² "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"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."

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

"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."

⁴³ Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, resuelta el 5 de diciembre de 2019, por mayoría de 7 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González



ración de invalidez surtirá efectos a partir del día siguiente a aquel en el que concluya el proceso electoral ordinario 2020-2021 en el Estado de Guerrero, cuya jornada electoral habrá de celebrarse el domingo seis de junio de dos mil veintiuno, en términos del artículo 23 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero;⁴⁴ proceso que, conforme al artículo 268, párrafo primero, del mismo ordenamiento,⁴⁵ comienza el mes de septiembre del año previo al de la elección y concluye una vez que la autoridad jurisdiccional correspondiente, haya resuelto el último medio de impugnación que se haya interpuesto en contra de los actos relativos a los resultados electorales, calificación de las elecciones, otorgamiento de las constancias de mayoría y validez de las elecciones respectivas, declaración de elegibilidad de candidatos y asignación de diputados y regidores de representación proporcional, así como de presidencias municipales y sindicaturas.

159. En este orden de ideas, es importante enfatizar que el Congreso Local deberá llevar a cabo una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero, en la que deberá respetar los principios y

Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto a determinar que la invalidez del decreto surta sus efectos una vez que concluya el próximo proceso electoral local. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra de la propuesta.

Acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, resuelta el 12 de marzo de 2020, por mayoría de 7 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

⁴⁴ **"Artículo 23.** Las elecciones ordinarias deberán celebrarse el primer domingo de junio del año que corresponda, para elegir:

"I. Gobernador del Estado de Guerrero, cada seis años; y

"II. Diputados al Congreso del Estado y Ayuntamientos, cada tres años.

"El día que deban celebrarse las elecciones ordinarias, será considerado como no laborable en todo el territorio del Estado."

⁴⁵ **"Artículo 268.** El proceso electoral ordinario se inicia en el mes de septiembre del año previo al de la elección y concluye una vez que la autoridad jurisdiccional correspondiente, haya resuelto el último medio de impugnación que se haya interpuesto en contra de los actos relativos a los resultados electorales, calificación de las elecciones, otorgamiento de las constancias de mayoría y validez de las elecciones respectivas, declaración de elegibilidad de candidatos y asignación de diputados y regidores de representación proporcional, así como de presidentes municipales y síndicos."



estándares expuestos por esta Suprema Corte en esta sentencia, lo cual implica –por supuesto– que de manera previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, se someta a consulta todas aquellas normas que son susceptibles de afectar directamente a estos pueblos originarios, tanto las que dieron origen a la declaración de invalidez ahora decretada, como todas aquellas que puedan afectarles directamente y se pretendan incluir en el decreto que, en cumplimiento a esta sentencia, se emita.

160. Lo anterior, en el entendido de que la consulta respectiva y la legislación correspondiente deberán realizarse y emitirse, a más tardar, dentro del año siguiente a la conclusión de ese proceso electoral; de manera que el Congreso Local debe llevar a cabo la consulta a los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, como lo manda la Constitución y el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, y hecho lo anterior, debe legislar lo correspondiente con los ajustes que se estimen pertinentes. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la Legislatura Local pueda expedir un nuevo decreto en la que, efectivamente, se haya realizado una consulta de conformidad con los estándares señalados a lo largo de esta sentencia.

161. De este modo, el legislador local deberá actuar para subsanar el vicio de inconstitucionalidad decretado, para lo cual deberá seguir lo ordenado en la Constitución General, en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, así como los estándares adoptados por esta Suprema Corte en esta sentencia y en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 81/2018,⁴⁶ en la que este Alto Tribunal se pronunció sobre la necesidad de que, en los procesos de consulta, se establezcan metodologías, protocolos o planes de consulta que les permitan llevar a buen término, bajo los principios rectores característicos ya expuestos.

⁴⁶ Acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta el 20 de abril de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.



162. Al respecto, en ese precedente el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta. Si bien deben ser flexibles, lo cierto es que deben prever necesariamente algunas fases que –concatenadas– impliquen la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, observando, como mínimo, las siguientes características y fases:

163. **I. Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos, lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades.

164. **II. Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega, por parte de las autoridades, de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

165. **III. Fase de deliberación interna.** En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

166. **IV. Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas con la finalidad de generar acuerdos.

167. **V. Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

168. No pasa desapercibido que, conforme a lo previsto en el artículo segundo transitorio del decreto impugnado, las normas ahora declaradas inválidas tienen una vigencia limitada exclusivamente al proceso electoral que se



encuentra en puerta. Sin embargo, aun cuando las normas de tránsito parecieran generar el mismo efecto que la declaratoria de invalidez que ahora se dicta, ello no hace que esta sentencia pierda su efecto útil, por dos razones.

169. Primero, porque esa no es una razón suficiente para impedir que este Alto Tribunal emita un pronunciamiento que implica un reproche jurisdiccional y que supone una medida de reparación en sí misma. Y, segundo, porque la fuerza de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene efectos en las autoridades emisora y promulgadora de la norma invalidada, de manera que acciona una serie de consecuencias jurídicas que la vinculan a enmendar y no repetir el vicio de constitucionalidad desvelado en esta sentencia.

170. Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto Número 460, por el que se adicionan los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte, en términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá efectos a partir del día siguiente a aquel en que concluya el proceso electoral ordinario del Estado de Guerrero, que se desarrollará a partir del mes de septiembre de dos mil veinte, cuya jornada habrá de verificarse el domingo seis de junio de dos mil veintiuno, en la inteligencia de que la consulta respectiva y la legislación correspondiente deberán realizarse y emitirse, a más tardar, dentro del año siguiente a la conclusión de ese proceso electoral, como se precisa en el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en 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 resolutivo primero:

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

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en cuanto a la cita de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo ciento dos y por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 460 por el que se adicionan los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, en vías de cumplimiento a la resolución derivada del juicio para la protección de los derechos político electorales expediente número SCM-JDC-402/2018, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte. Los Ministros Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en cuanto a la cita de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez



Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá efectos a partir del día siguiente a aquél en que concluya el proceso electoral ordinario del Estado de Guerrero, que se desarrollará a partir del mes de septiembre de dos mil veinte, cuya jornada habrá de verificarse el domingo seis de junio de dos mil veintiuno, y 2) determinar que, inmediatamente después de finalizado el proceso electoral referido y dentro del plazo de un año, el legislador local deberá realizar la consulta y legislar para subsanar el vicio de constitucionalidad detectado, observando, como mínimo, los lineamientos establecidos en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Piña Hernández votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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 Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 129/99 y P./J. 32/2010 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos X, noviembre de 1999, página 791 y XXXI, marzo de 2010, página 2501, con números de registro digital: 192841 y 165120, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE EL PLANTEAMIENTO DE IMPROCEDENCIA EN EL SENTIDO DE QUE LAS NORMAS IMPUGNADAS SON ACTOS TÁCITAMENTE CONSENTIDOS, PUES DICHA CAUSA NO EXISTE EN LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA LA MINORÍA LEGISLATIVA QUE PUEDE PROMOVERLA ES LA QUE SE CONFORMA POR UN MÍNIMO DEL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LOS INTEGRANTES DEL ÓRGANO LEGISLATIVO CORRESPONDIENTE, SIN IMPORTAR EL SENTIDO EN QUE VOTARON PREVIAMENTE.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PLAZO PARA INTERPONERLA COMIENZA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A LA PUBLICACIÓN OFICIAL DE LA NORMA IMPUGNADA, AUN CUANDO SE TUVIERA CONOCIMIENTO DE SU EXPEDICIÓN EN LA SESIÓN PÚBLICA DEL CONGRESO LOCAL.

V. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. ES UNA MATERIA CONCURRENTES POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.

VI. ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES. DEBEN SER ANALIZADAS COMO UN ÁREA NATURAL PROTEGIDA DE CARÁCTER ESTATAL CUANDO SU OBJETIVO SEA PREVENIR LA CONTAMINACIÓN O DESEQUILIBRIO ECOLÓGICO DE LOS ECOSISTEMAS QUE PROPORCIONAN LAS CUENCAS HIDROLÓGICAS DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 46, FRACCIÓN IX, DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR Y DE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN DEL AMBIENTE DE LA ENTIDAD).

VII. ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES. SU REGULACIÓN LOCAL NO INVADE LA ATRIBUCIÓN DE LA FEDERACIÓN PARA ESTABLECER



ZONAS INTERMEDIAS DE SALVAGUARDA, MÁXIME QUE ÉSTAS SE ESTABLECEN ALREDEDOR DE UN LUGAR EN DONDE SE LLEVAN A CABO ACTIVIDADES ALTAMENTE RIESGOSAS (ARTÍCULOS 148, FRACCIÓN VII BIS, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR Y 5 BIS, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN DEL AMBIENTE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA).

VIII. ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS. LA EVOLUCIÓN DE SU REGULACIÓN EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE REVELA UNA AMPLIA LIBERTAD CONFIGURATIVA A LAS LEGISLACIONES LOCALES PARA ESTABLECER AQUÉLLAS (ARTÍCULOS 148, FRACCIÓN VII BIS, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR Y 5 BIS, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN DEL AMBIENTE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA).

IX. ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES. EN SU CARÁCTER DE ÁREA NATURAL PROTEGIDA, SUS PROGRAMAS DE MANEJO Y LAS ACTIVIDADES PERMITIDAS DEBEN SER CONGRUENTES CON EL USO DE SUELO PREVISTO EN EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO TERRITORIAL (ARTÍCULOS 148, FRACCIÓN VII BIS, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR Y 5 BIS, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN DEL AMBIENTE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA).

X. ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES. LA REGULACIÓN QUE LAS RIGE EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR TIENE COMO FINALIDAD CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA, COORDINACIÓN Y AJUSTE EN MATERIA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO (ARTÍCULOS 148, FRACCIÓN VII BIS, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR Y 5 BIS, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN DEL AMBIENTE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA).

XI. ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PUEDEN VÁLIDAMENTE PROHIBIR CUALQUIER ACTIVIDAD ECONÓ-



MICA O PRODUCTIVA EN LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE SU COMPETENCIA, DE ACUERDO CON EL OBJETIVO DE CONSERVACIÓN PARA EL QUE FUERON ESTABLECIDAS [ARTÍCULOS 79, FRACCIÓN XXVIII BIS, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN IV, 100 TER, INCISOS A) Y B), Y ÚLTIMO PÁRRAFO Y 100 QUÁTER DE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN DEL AMBIENTE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA].

XII. ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES. AL DECRETARLAS, EL GOBERNADOR DEL ESTADO DEBE ATENDER AL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO EN CUANTO A BIENES, ZONAS Y AGUAS ASIGNADAS A CADA UNO (ARTÍCULO 100 QUÁTER DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

XIII. ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE SU ASENTAMIENTO EN TERRITORIOS DECLARADOS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE COMPETENCIA FEDERAL, NO CONTRAVIENE LA PROHIBICIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 46 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE [ARTÍCULO 100 TER, INCISO C), DE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN DEL AMBIENTE DE BAJA CALIFORNIA SUR].

XIV. ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS NO TIENEN LA OBLIGACIÓN DE REPRODUCIR EN SUS LEGISLACIONES LAS NORMAS PREVISTAS EN LAS LEYES GENERALES, PORQUE AMBAS PERTENECEN A UN MISMO ORDENAMIENTO JURÍDICO QUE DEBE INTERPRETARSE DE MANERA ARMÓNICA Y SISTEMÁTICA (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR Y LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN DEL AMBIENTE DE LA ENTIDAD).

XV. ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES. LA REGULACIÓN DE UN ÁREA NATURAL PROTEGIDA DE JURISDICCIÓN ESTATAL EN CUENCAS HIDROGRÁFICAS BUSCA PRESERVAR LOS SERVICIOS AMBIENTALES, POR LO QUE SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 46 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE [ARTÍCULOS 2, FRACCIÓN XXXVII, Y 100 TER,



INCISO C), DE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN DEL AMBIENTE DE BAJA CALIFORNIA SUR].

XVI. ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CARECEN DE COMPETENCIA PARA DEFINIR QUÉ SUSTANCIAS, MATERIALES O DESCARGAS DEBEN SER CONSIDERADAS PELIGROSAS, ASÍ COMO PARA REGULAR CUESTIONES RELACIONADAS CON SU MANEJO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 148, FRACCIÓN VII BIS, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA SUR Y 2, FRACCIONES X BIS, XX BIS Y XXXIII BIS, 5 BIS, FRACCIONES I, VII Y VIII, Y 57, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN DEL AMBIENTE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA).

XVII. ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PUEDEN VÁLIDAMENTE REGULAR TODOS AQUELLOS RESIDUOS SÓLIDOS E INDUSTRIALES QUE NO SEAN CATALOGADOS COMO PELIGROSOS EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE O SUS REGLAMENTOS (ARTÍCULO 60 BIS DE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN DEL AMBIENTE DE LA ENTIDAD).

XVIII. ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES. LA REGULACIÓN LOCAL QUE ESTABLECE UNA DEFINICIÓN PROPIA SOBRE MATERIALES PELIGROSOS Y RESIDUOS PELIGROSOS INVADE LA ESFERA FEDERAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 148, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA FRACCIÓN VII BIS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 2, FRACCIONES X BIS, XX BIS Y XXXIII BIS, Y 5 BIS, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN DEL AMBIENTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

XIX. ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES. LA PREVISIÓN LEGAL QUE REMITE A OTRO ORDENAMIENTO DEL CUAL FORMA PARTE Y FUE DECLARADO INCONSTITUCIONAL DEBE INVALIDARSE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 5 BIS, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN DEL AMBIENTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).



XX. ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES. LA REGULACIÓN QUE ESTABLECE LA PROHIBICIÓN DE DESCARGAR O INFILTRAR MATERIAL PELIGROSO Y/O SUSTANCIA PELIGROSA EN EL SUELO O CUALQUIER CUERPO O CORRIENTE DE AGUA, INVADE LA ESFERA FEDERAL (INVÁLIDEZ DEL ARTÍCULO 57, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN DEL AMBIENTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

XXI. ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES. ATRIBUCIÓN DEL GOBIERNO LOCAL PARA LLEVAR A CABO LAS GESTIONES NECESARIAS PARA QUE LOS PROCEDIMIENTOS DE AUTORIZACIÓN QUE SON DE COMPETENCIA FEDERAL, NO CONCLUYAN EN UNA AUTORIZACIÓN DE OBRAS Y ACTIVIDADES EN DICHAS ZONAS (ARTÍCULO 5 BIS, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN DEL AMBIENTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

XXII. ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES. OBLIGACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL DE INFORMAR A LA POBLACIÓN SOBRE LAS AUTORIZACIONES QUE EXPIDE EL GOBIERNO FEDERAL EN MATERIA DE DESCARGAS O CONFINAMIENTO DE SUSTANCIAS PELIGROSAS ENAQUÉLLAS (ARTÍCULO 5 BIS, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN DEL AMBIENTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

XXIII. ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES. FACULTAD OTORGADA AL GOBIERNO ESTATAL PARA PROMOVER ANTE LAS AUTORIDADES COMPETENTES LA REVOCACIÓN DEL PERMISO O AUTORIZACIÓN O LA NEGATIVA DE SU RENOVACIÓN, CUANDO LAS AGUAS RESIDUALES O LÍQUIDOS CONTAMINADOS PROVENIENTES DE ACTIVIDADES DE CUALQUIER TIPO AFECTEN O PUEDAN AFECTAR FUENTES DE ABASTECIMIENTO DE AGUA QUE SE ENCUENTRAN EN AQUÉLLAS (ARTÍCULO 60 BIS DE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN DEL AMBIENTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

XXIV. ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES. LA ATRIBUCIÓN PARA EMITIR AUTORIZACIONES EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL PARA LAS DESCARGAS QUE SE REALICEN EN AQUÉLLAS SE REFIERE AL IMPACTO



AMBIENTAL LOCAL, POR LO QUE NO SE INVADE LA ESFERA FEDERAL (ARTÍCULO 5 BIS, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN DEL AMBIENTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

XXV. ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES. LA EXIGENCIA LEGAL DE OBTENER LICENCIA DE SUELO Y UNA AUTORIZACIÓN EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL PARA LA UTILIZACIÓN DEL SUELO EN AQUÉLLAS, NO IMPLICA UNA INVASIÓN A LA ESFERA FEDERAL, DEBIÉNDOSE TOMAR EN CUENTA QUE LA AUTORIZACIÓN RESPECTIVA PUEDE SER EMITIDA POR LAS AUTORIDADES ESTATALES O FEDERALES SEGÚN CORRESPONDA (ARTÍCULO 5 BIS, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN DEL AMBIENTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

XXVI. ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES. LA PROHIBICIÓN DE DESCARGAR AGUAS QUE CONTENGAN CONTAMINANTES SIN PREVIO TRATAMIENTO O SIN LA AUTORIZACIÓN DE LA AUTORIDAD LOCAL O MUNICIPAL QUE CORRESPONDA EN CUALQUIER CUERPO O CORRIENTE DE JURISDICCIÓN ESTATAL O A LOS SISTEMAS DE DRENAJE O ALCANTARILLADO DE LOS CENTROS DE POBLACIÓN, NO INVADE LA ESFERA FEDERAL (ARTÍCULO 57 DE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN DEL AMBIENTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

XXVII. AGUAS NACIONALES. COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA REGULAR SU EXPLOTACIÓN, USO O APROVECHAMIENTO INCLUYENDO SU EXTRACCIÓN O DESCARGA EN CUERPOS RECEPTORES DE AQUÉLLAS.

XXVIII. AGUAS RESIDUALES. SUPUESTOS EN LOS QUE SE ACTUALIZA LA EXCEPCIÓN QUE FACULTA A LAS LEGISLACIONES LOCALES PARA REGULARLAS.

XXIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 148, FRACCIÓN VII BIS, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA SUR Y 2, FRACCIO-



NES X BIS, XX BIS Y XXXIII BIS, 5 BIS, FRACCIONES I, VII Y VIII, Y 57, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN DEL AMBIENTE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2019. DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA DÉCIMO QUINTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR. 11 DE ENERO DE 2021. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA, OMAR CRUZ CAMACHO Y DANIELA CARRASCO BERGE.

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día **once de enero de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

Sentencia

Por la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 2/2019 promovida por diversos diputados integrantes de la Décimo Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Baja California Sur en contra del Decreto 2576, publicado el doce de diciembre de dos mil dieciocho en el Boletín Oficial de la entidad, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur y de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente de la entidad.

I. Trámite

1. **Presentación de la demanda y autoridades demandadas.** El diez de enero de dos mil diecinueve, diversos integrantes de la Décimo Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Baja California Sur (en adelante, los "promoventes"), presentaron acción de inconstitucionalidad, en la que señalaron como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad.

2. **Conceptos de invalidez.** Los promoventes expusieron los conceptos de invalidez que serán abordados en el fondo del asunto, los cuales están relacionados con la vulneración a la competencia federal para decretar zonas de



salvaguarda territoriales, para regular la utilización de sustancias o materiales peligrosos, así como regular descargas de aguas o infiltraciones que contengan contaminantes.

3. Los **artículos constitucionales** que los promoventes señalan que fueron violados son los artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal.

4. **Admisión y trámite.**¹ El catorce de enero de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 2/2019 y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, para que fungiera como instructor en el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

5. Asimismo, el Ministro instructor dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California Sur para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo y requirió al Poder Legislativo de Baja California Sur para que enviara una copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto en el que se modificaron las normas impugnadas. Además, requirió al Poder Ejecutivo exhibir un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que se publicó el decreto. Por último, ordenó dar vista al fiscal general de la República para la formulación del pedimento correspondiente.

6. **Informes de las autoridades demandadas.** En relación con las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente.

7. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur.** El Poder Ejecutivo, a través del subsecretario de la Consejería Jurídica del Estado manifestó, en síntesis, que concuerda con los accionantes en relación con la inconstitucionalidad de los artículos impugnados.

8. Señala que los artículos que regulan el establecimiento de Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación (en adelante,

¹ Visible en la hoja 72 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.



las "zonas de salvaguarda territoriales") invaden la esfera de competencias de la Federación. Ello, porque la facultad de regular actividades altamente riesgosas es de competencia federal, de conformidad con los artículos 7o., 149 y 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante la "LGEEPA"). Por tanto, también es competencia federal el acto de decretar zonas de salvaguarda para evitar y prevenir actividades altamente riesgosas.

9. En otro orden de ideas, considera que las normas impugnadas invaden la competencia del Ejecutivo Federal porque regulan conceptos similares a los ya regulados por la Federación a través del Acuerdo por el que se expide el Listado de Actividades Altamente Riesgosas.

10. En ese sentido, señala que el artículo 5 Bis de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur (en adelante la "ley local") es inconstitucional por el solo hecho de mencionar que regula cualquier sustancia o residuo peligroso, ya que invade la esfera competencial de la Federación, dado que los residuos y las sustancias altamente peligrosas se encuentran regulados por la LGEEPA.

11. Por otra parte, el artículo 5 Bis de la ley local viola el derecho al debido proceso y garantía de audiencia porque establece la clausura inmediata de aquellos lugares en las zonas de salvaguarda en los que se realice la descarga de sustancias que posean la posibilidad de contaminar. Además, prevé que la clausura conlleva la revocación de las licencias de uso de suelo y de las demás licencias, permisos, autorizaciones o concesiones de orden estatal o municipal con que opere el generador de la descarga. Sin embargo, deja en estado de indefensión a los sujetos regulados porque no se establece procedimiento de defensa alguno en el que se otorgue la garantía de audiencia. Por tanto, este artículo es violatorio de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

12. Asimismo, argumenta que el artículo 57 de la ley local impugnada, en la que se prohíbe la descarga o infiltración de agua contaminada en cuerpos de jurisdicción estatal o municipal, regula una materia que corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión y que se encuentra regulada por el artículo 27 de la Constitución Federal y la Ley de Aguas Nacionales.



13. Además, aduce que el segundo párrafo del mismo precepto invade las competencias del Congreso de la Unión porque regula la descarga y filtraciones de sustancias y materiales peligrosos en el suelo o cuerpos de agua que se encuentren dentro de las zonas de salvaguarda, siendo que eso está regulado en los artículos 1o., 2o., 4o., 5o., fracción I, 6o., fracción I, 13, 13 Bis, 16, 20, 29 Bis, 2, fracción IV, 44, 45, 47 y 47 Bis de la Ley de Aguas Nacionales, en relación con el artículo 27 de la Constitución Federal.

14. Por otra parte, argumenta que el artículo 100 Ter viola el principio de división de poderes al conferirle al Ejecutivo Local la facultad de decretar zonas de salvaguarda territoriales para la prevención de la contaminación porque esa facultad es exclusiva del Ejecutivo Federal.

15. Además, argumenta que ese artículo le otorga una facultad de ejercicio potestativo al Ejecutivo Local para decretar zonas de salvaguarda territoriales. En ese sentido, resulta contradictorio y violatorio del principio de división de poderes que el artículo segundo transitorio del decreto de reformas impugnado le dé un plazo de sesenta días naturales para expedir el decreto o decretos de zonas de salvaguarda territoriales. Desde su perspectiva, el legislador no puede establecer la obligación de ejercer una facultad potestativa dentro de un plazo determinado. Por ello, considera que se vulnera el artículo 49 de la Constitución Federal, así como los artículos 14 y 16 por la antinomia jurídica que generó el legislador local.

16. De igual manera, considera que el artículo 100 Ter viola el principio de división de poderes al establecer que los grupos de la sociedad civil, cámaras empresariales y la sociedad en general, puedan dirigir una petición por escrito al gobernador del Estado para que ejerza dicha potestad.

17. **Informe del Congreso del Estado.** La autoridad demandada manifestó, en síntesis, lo siguiente:

18. Se debe sobreseer la acción de conformidad con el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en virtud de que las normas impugnadas son actos consentidos tácitamente, ya que en sesión de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, el dictamen fue aprobado por unanimidad de votos, incluyendo a los promoventes.



19. Además, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19, en relación con la fracción I del artículo 21, ambos de la ley reglamentaria de la materia, porque la presentación de la demanda es extemporánea pues los promoventes tuvieron conocimiento de la expedición de las normas combatidas en la sesión pública del Congreso Local de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, en la cual se expidió el Decreto 2576.

20. En cuanto al fondo, el Congreso Local señala que la materia ambiental y la de asentamientos humanos son una competencia concurrente entre las entidades federativas y la Federación, conforme a las fracciones XXIX-G y XXIX-C del artículo 73 de la Constitución Federal.

21. En relación con los conceptos de invalidez relacionados con **actividades altamente peligrosas**, argumenta que los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal, los artículos 2, 4 y 7 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, el artículo 130 R del Tratado de Maastricht y el artículo 15 de la Declaración de Río de Janeiro en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, imponen la obligación de implementar mecanismos, instrumentos y políticas con el objetivo de evitar daños al ambiente y la salud de las personas, conforme al principio de precaución. En ese sentido, las reformas de la ley y la Constitución Local tienen como principal objetivo dar cumplimiento al principio de precaución y no, como aducen los promoventes, regular actividades altamente riesgosas.

22. Asimismo, el artículo 5 Bis de la ley local que prohíbe las descargas al suelo o la acumulación de sustancias con materiales peligrosos en las zonas de salvaguarda no regula actividades altamente peligrosas, sino que se encuadra en el artículo 7, fracción II, de la LGEEPA que establece que es una facultad de las entidades federativas aplicar los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal.

23. Asimismo, argumenta que no existe ninguna disposición que prohíba a las Legislaturas Locales utilizar o reglar conceptos regulados por la legislación federal, o definirlos de manera distinta. En ese sentido, no se invadió la competencia del legislador federal al definir conceptos como "descarga de materiales



peligrosos", "material peligroso" o "sustancia peligrosa" en la ley local, que previamente habían sido definidos en la ley general.

24. En otro orden de ideas, al referirse a los conceptos de invalidez sobre **regulación de aguas nacionales**, argumenta que el artículo 57 de la ley local que prohíbe la descarga o infiltración de material y/o sustancias peligrosas en el suelo o cualquier cuerpo o corriente de agua, se refiere a cuerpos o corrientes de agua de jurisdicción estatal. Por ello, no contraviene el artículo 27 de la Constitución Federal, ni la Ley de Aguas Nacionales.

25. Las reformas impugnadas no tienen el objetivo de regular las cuencas hidrológicas, ni el régimen de concesiones de agua. En ese sentido, el hecho de que las zonas de salvaguarda territoriales deban, **por definición**, ser coincidentes en su delimitación con alguna cuenca hidrológica donde exista aprovechamiento de agua pluvial, no pretende definir las o regularlas. Por el contrario, se utilizan como referencia para la Constitución y delimitación de dichas zonas, pero no invade la competencia de la Federación en su regulación.

26. En relación con los conceptos de invalidez sobre áreas naturales protegidas, el Congreso Local argumenta que es posible que coexistan las áreas naturales protegidas del Gobierno Federal, con las zonas de salvaguarda del Gobierno Local, pues no existe disposición que lo prohíba, siempre que las segundas no contravengan los fines de las primeras.

27. Además, el ordenamiento ecológico del territorio nacional se debe realizar a través de los programas: a) General del territorio, b) Regionales, c) Locales y d) Marinos. Los programas generales, regionales y locales sirven para regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas. Por ello, las zonas de salvaguarda territoriales, mediante las cuales se pretende delimitar una porción del territorio de Baja California Sur para prohibir o condicionar determinadas actividades, se encuentran dentro del marco competencial de la ley general.

28. Conforme al artículo 7o. de la LGEEPA, las entidades federativas cuentan con facultades para llevar a cabo la formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio de la entidad federativa. Las zonas de salvaguarda territoriales son instrumentos de planeación y regulación estatales y municipales, con el objeto de proteger al ambiente. Por ello, el Congreso Local tiene facultades para establecer la medida.



29. Ello, además, considerando que las entidades federativas cuentan con facultades para llevar a cabo la prevención y control de contaminación a través de las evaluaciones de impacto ambiental, lo cual implica el otorgamiento de autorizaciones para el uso del suelo o de las licencias de construcción u operaciones respectivas, al resultado satisfactorio de dicha evaluación.

30. Por último, manifiesta que, conforme a diversas disposiciones de la Ley General de Cambio Climático, la entidad federativa tiene la obligación de tutelar y proteger los suelos. Así, la prevención de la contaminación, protección de la plataforma ambiental y conservación de la misma, inicia con medidas locales como el establecimiento de políticas ambientales, como son las zonas de salvaguarda territoriales.

31. **Cierre de instrucción.**² El once de julio de dos mil diecinueve, habiéndose llevado a cabo el trámite legal correspondiente y al advertir que había concluido el plazo para formular alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. Competencia

32. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, porque diversos diputados integrantes del Congreso del Estado de Baja California Sur plantean la posible contradicción entre distintos artículos de la Constitución Local y la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente de la misma entidad con lo dispuesto en la Constitución Federal.

III. Precisión de las normas impugnadas

33. De conformidad con el artículo 73, en relación con el 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, a continuación se precisan las normas generales que serán objeto de la presente acción de inconstitucionalidad.

² Visible en la hoja 454 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.



34. En la demanda se señala como impugnado el Decreto Número 2576 por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, así como de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur, publicado el doce de diciembre de dos mil dieciocho en el Boletín Oficial de la entidad federativa, sobre la base de la posible vulneración a la competencia federal en materia de áreas naturales protegidas, regulación de sustancias o materiales peligrosos, así como la regulación de descargas de aguas o infiltraciones que contengan contaminantes en cuerpos receptores con carácter de aguas nacionales.

35. Así, el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad será analizar si las adiciones y reformas al marco normativo del Estado de Baja California Sur que se enlistan enseguida son conformes al marco competencial que establece la Constitución Federal en materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico, así como en materia de aguas.

36. Los artículos impugnados por los promoventes son:³

- De la Constitución Política del Estado de Baja California Sur
 - Artículo 79, fracción XXVII Bis; y
 - Artículo 148, fracción VII Bis.
- De la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur
 - Artículo 2o., fracciones X Bis, XX Bis, XXXIII Bis y XXXVII;
 - Artículo 3, fracción IV;
 - Artículo 5o. Bis;

³ Tal como se extrae del tercer apartado de la demanda en la hoja número 3 del expediente en el que se actúa.



- Artículo 57;
- Artículo 60 Bis;
- Artículo 100 Ter; y
- Artículo 100 Quáter

37. Resta señalar que la existencia de las normas impugnadas quedó debidamente acreditada con la copia certificada del Boletín Oficial número 59 que remitió el Poder Ejecutivo Local al rendir su informe.⁴

IV. Oportunidad

38. La presentación de la acción de inconstitucionalidad es **oportuna**.

39. El plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.⁵

40. En el caso, el decreto que contiene las normas impugnadas fue publicado el doce de diciembre de dos mil dieciocho en el Boletín Oficial del Gobierno de Baja California Sur número 59.⁶

41. En ese sentido, el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del jueves trece de diciembre de dos mil dieciocho al jueves once de enero de dos mil diecinueve.

⁴ Visible en la hoja 189 del expediente principal en el que se actúa.

⁵ Conforme al primer párrafo del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal que a la letra dispone:

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

⁶ Visible en la hoja 176 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.



42. Consecuentemente, dado que la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el diez de enero del mismo año,⁷ se satisface el requisito de temporalidad que se analiza.

V. Legitimación

43. El artículo 105, fracción II, inciso d),⁸ de la Constitución Federal y el artículo 62 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁹ (en adelante, la "ley reglamentaria de la materia"), disponen que las Legislaturas de las entidades federativas están facultadas para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por la propia Legislatura, siempre que la acción se ejercite por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano.

44. En el caso de Baja California Sur, el Congreso Local se compone de veintiún diputados integrantes,¹⁰ por lo que el treinta y tres por ciento de la totalidad del órgano son siete integrantes. En el presente asunto, la demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad está firmada por siete diputados integrantes de la Legislatura Local, cargo que acreditan con la constancia de mayoría relativa expedida por el Consejo Distrital correspondiente a cada uno de los promoventes.¹¹

⁷ Visible en el sello que se encuentra al reverso de la hoja 35 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.

⁸ **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. ...

"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano."

⁹ **Artículo 62.** En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos."

¹⁰ Conforme al artículo 41 de la Constitución Local, que a la letra dispone:

41. El Congreso del Estado de Baja California Sur se integrará con dieciséis diputados de mayoría relativa, electos en su totalidad cada tres años por votación directa y secreta mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales y hasta con cinco diputados electos mediante el principio de representación proporcional, apegándose en ambos casos, a lo siguiente: ..."

¹¹ Constancias que están visibles en las hojas 36 a 42 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.



45. En consecuencia, la demanda fue promovida por ente previsto constitucionalmente y firmada por los sujetos legitimados para ello.

VI. Causas de improcedencia y sobreseimiento

46. El Congreso Local manifiesta en el informe que rindió ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que se actualizan dos causales de improcedencia.

47. **a) Actos consentidos.** En la primera de ellas, manifiesta que las normas combatidas son actos tácitamente consentidos, en virtud de que el dictamen que contiene las normas impugnadas fue aprobado por unanimidad, incluyendo a los promoventes y, por tanto, debe sobreseerse en la acción de conformidad con el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con la fracción XIII del artículo 61 de la Ley de Amparo (sic), Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

48. Este Tribunal Pleno estima que la causal de improcedencia hecha valer debe desestimarse, porque esa causa de improcedencia no está prevista en la ley reglamentaria de la materia, que regula el procedimiento para ejercer la acción de inconstitucionalidad. Al respecto, se aprecia que el Congreso Local invoca una causal de improcedencia que aplica a un diverso medio de control, como lo es el juicio de amparo, el cual no rige en el caso.

49. Sirve de apoyo, por analogía, el criterio contenido en la tesis P./J. 118/2005,¹² de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PUEDE VÁLIDAMENTE PLANTEARSE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR ACTOS DERIVADOS DE CONSENTIDOS."

¹² Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 892, «con número de registro digital: 177330» de contenido: "La improcedencia de la controversia constitucional contra actos o normas derivados de otros consentidos no está prevista expresamente en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se advierte de la lectura del artículo 19 de ese cuerpo de leyes que se refiere a las causas de improcedencia que pueden actualizarse en dicho juicio constitucional y tal hipótesis tampoco se desprende de otra disposición de la ley de la materia."



50. Adicionalmente, no se advierte que se exija como requisito de procedencia de la acción de inconstitucionalidad que el porcentaje de los integrantes del órgano legislativo autorizado para ejercerla, deban ser necesariamente legisladores que votaron en contra o disintieron de la mayoría del órgano legislativo emisor de la norma, sino que el artículo 105, fracción II, inciso d), constitucional, únicamente establece como requisito para su procedencia que sea ejercida por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo estatal que haya expedido la norma impugnada, por lo que basta que se reúna ese porcentaje para que se pueda promover la acción.

51. Sirve de apoyo, el criterio contenido en la tesis P./J. 20/2001,¹³ de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACIÓN DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."

52. **b) La demanda fue extemporánea.** En segundo lugar, el Congreso Local señala que la presentación del medio de control es extemporánea porque se tuvo conocimiento de la expedición de las normas combatidas en la sesión pública del Congreso Local de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, en la cual se expidió el Decreto 2576.

53. El planteamiento es infundado porque el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad comienza a correr a partir del día siguiente a la publicación de las normas generales en el correspondiente medio de difusión oficial, de conformidad con el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia. Tal criterio ha sido sostenido por este Tribunal Pleno en el criterio número P./J. 2/99, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PLAZO PARA INTERPONERLA ES A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA PUBLICACIÓN OFICIAL DE LA NORMA IMPUGNADA."¹⁴

¹³ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, marzo de 2001, página 448, «con número de registro digital: 190235».

¹⁴ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, febrero de 1999, página 287, «con número de registro digital: 194619».



54. Por tanto, la presentación de la demanda fue oportuna, conforme se razonó en el apartado correspondiente.

55. Dado que no se expusieron causas de improcedencia adicionales y no se advierte de oficio alguna otra, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por la minoría parlamentaria del Congreso del Estado de Baja California Sur.

VII. Estudio de fondo

56. En este apartado se examinan los conceptos de invalidez en un orden distinto al que fueron presentados en la demanda.

57. Consecuentemente, el estudio se encuentra dividido de la siguiente manera:

A) El alcance de la facultad para regular actividades productivas en las áreas naturales protegidas establecidas por el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur. Análisis de los artículos 79, fracción XXVII Bis y 148, fracción VII Bis, primer párrafo, de la Constitución Local, así como los artículos 3, fracción IV, 5 Bis, fracción IX y 100 Ter, incisos a) y b), y último párrafo y 100 Quáter de la ley local.

58. Los promoventes plantean dos argumentos relacionados con el alcance del Poder Ejecutivo de Baja California Sur para regular actividades productivas en las áreas naturales protegidas sujetas a una categoría de manejo de zonas de salvaguarda.

59. En primer lugar, los promoventes argumentan que el gobernador de Baja California Sur no puede prohibir o condicionar actividades productivas en la entidad federativa a través de la figura de las zonas de salvaguarda, porque esto solamente es posible a través del ordenamiento ecológico del territorio, es decir, a través de los programas de ordenamiento ecológico general, regional y local del territorio, los cuales están previstos en los artículos 19 Bis, 20, 20 Bis 2 y 20 Bis 4 de la LGEEPA.

60. En segundo lugar, en un argumento relacionado, los promoventes manifiestan que el artículo 100 Ter de la ley local impugnada es inconstitucional



porque la atribución del Ejecutivo Local de decretar zonas de salvaguarda para limitar *cualquier* actividad, pues solamente pueden limitar las actividades que tienen competencias para regular.

61. Por último, señalan que la facultad prevista en el artículo 100 Ter invade la facultad prevista en el artículo 148 de la LGEEPA en favor de la Federación para establecer *zonas intermedias de salvaguarda* en los casos en que una industria lleve a cabo *actividades altamente riesgosas*.

62. Al respecto, los promoventes señalan que el Ejecutivo Local solamente puede decretar zonas de salvaguarda con el objetivo de evitar la práctica de actividades cuya regulación pertenezca a su esfera de competencias.

63. Los artículos que serán analizados en este apartado literalmente disponen:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur

"**Artículo 79.** Son facultades y obligaciones del gobernador:

"I. a **XXVII.** ...

"**XXVII Bis.** Decretar por causas de utilidad pública áreas naturales protegidas y zonas de salvaguarda territoriales para la prevención de la contaminación, en términos de lo dispuesto en la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente vigente en la entidad."

"**Artículo 148.** Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

"...

"**VII Bis.** Incorporar a los **planes y programas de desarrollo urbano como uso de suelo de conservación**, los decretos de áreas naturales protegidas y de zonas de salvaguarda territoriales para la prevención de la contaminación, emitidas por el gobernador del Estado."



Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley se consideran de utilidad pública:

"...

"IV. El establecimiento de zonas de salvaguarda territoriales para la prevención de la contaminación."

"Artículo 5 Bis. ...

"IX. El Gobierno del Estado y los Gobiernos Municipales, implementarán las medidas legales necesarias para asegurar que el régimen dispuesto en el presente artículo se incorpore plenamente, con carácter obligatorio y para todos los efectos legales consecuentes, en los planes y Programas de Ordenamiento Ecológico y de Desarrollo Urbano, conforme a la presente ley y a la Ley en Materia de Desarrollo Urbano del Estado."

"Artículo 100 Ter. El gobernador del Estado podrá decretar por causas de utilidad pública, zonas de salvaguarda territoriales para la prevención de la contaminación, con sujeción a lo siguiente:

"A) Los decretos deberán ser publicados en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado;

"B) Serán decretadas con el objetivo de evitar la práctica de cualquier tipo de actividad o actividades que causen o puedan causar contaminación, desequilibrio ecológico o afectar el equilibrio de los ecosistemas, atendiendo al principio de precaución del derecho ambiental, así como al principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de la Conferencia de las Naciones Unidas;

"...

"Los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales y la sociedad en general del Estado de Baja California Sur, mediante pe-





tación escrita, pacífica y respetuosa, así como el Congreso del Estado mediante Acuerdo del Pleno, podrán solicitar al gobernador del Estado que ejerza su facultad de decretar 'Zonas de Salvaguarda Territoriales para la prevención de la Contaminación' de conformidad con lo establecido en la presente ley."

"Artículo 100 Quáter. El Establecimiento de las Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación se llevará a cabo en ejercicio de la competencia de los Gobiernos del Estado y de los Municipios, dispuesta en las fracciones **IV** y **X** del artículo **4** y fracciones **I** y **XVIII** del artículo **5** de la presente ley, para prevenir y controlar la contaminación."

64. La metodología que se utilizará para abordar los conceptos de invalidez es la siguiente. En primer lugar, se define el parámetro de regularidad que resulta aplicable para analizar las competencias de las entidades federativas en materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico. Después, se determina que las zonas de salvaguarda territoriales deben ser analizadas como áreas naturales protegidas de carácter estatal. Por último, se define el alcance de las facultades de las entidades federativas para regular actividades productivas en las áreas naturales protegidas de carácter estatal.

65. Así, es conveniente recordar que, tal como ya lo ha reconocido el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁵ en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, existen facultades concurrentes entre los tres órdenes de gobierno por mandato del artículo 73, fracción XXIX-G, con excepción de ciertas facultades que están expresamente reservadas a la Federación.

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-G.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y,

¹⁵ Visible en el estudio que corre de la página 37 a 41 de la controversia constitucional 31/2010 fallada en sesión pública de cinco de abril de dos mil once por mayoría de ocho votos a favor de los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza con salvedades y votos en contra de los Ministros Aguirre Anguiano y Aguilar Morales.



en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico."

"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."

66. La Constitución Federal, por una parte, delega en el legislador ordinario la tarea de precisar las atribuciones y la forma de participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en la materia y, por la otra, establece los derechos sustantivos relacionados con el equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente, así como los mandatos de optimización y obligaciones dirigidas a las autoridades del Estado Mexicano para garantizar estos derechos.

67. En ese sentido, el artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución Federal, dispone:

"Artículo 4o. ...

"Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley. ..." [Énfasis añadido]

68. A su vez, el artículo 27, párrafo tercero y sexto párrafo, en su parte relativa, establece lo siguiente:

"Artículo 27. ...

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el



mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; ...

"...

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean." [Énfasis añadido]

69. De lo anterior se advierte que la Federación, así como las entidades federativas y los Municipios, concurren en sus facultades, en el ámbito de sus respectivas competencias, para garantizar el derecho a un medio ambiente sano. Ello incluye, entre otras cosas, la facultad de imponer a la propiedad privada modalidades y regular el aprovechamiento de los recursos naturales para asegurar su conservación, así como el establecimiento de medidas para preservar el equilibrio ecológico.

70. También se advierte del artículo 27 de la Constitución Federal, que el Gobierno Federal tiene la facultad para establecer reservas nacionales y suprimirlas, en los términos que dicte la ley correspondiente.

71. De lo expuesto podemos deducir que las bases de distribución de competencias se establecen a través de las leyes generales que emite el Congreso en



materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente. Así lo estableció el Tribunal Pleno en el criterio número P./J. 36/2011 (9a.), de rubro: "PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. ES UNA MATERIA CONCURRENTES POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL."¹⁶

72. En ese orden de ideas, el artículo 1o., fracción VIII,¹⁷ de la LGEEPA establece que ese ordenamiento es reglamentario de las disposiciones de la Constitución Federal en materia de equilibrio ecológico y protección al medio ambiente y tiene por objeto establecer las bases para el ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponden a la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los Municipios, bajo el citado principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal.

73. Por tanto, para determinar si las entidades federativas tienen la competencia para prohibir o inhibir la realización de *cualquier* tipo de actividad productiva en las zonas de salvaguarda territoriales, es necesario revisar el marco de distribución competencial previsto en la LGEEPA, en específico, en lo relativo a las áreas naturales protegidas.

74. En el caso, este Alto Tribunal advierte que las zonas de salvaguarda territoriales son coincidentes con la categoría normativa prevista para las áreas naturales protegidas de carácter estatal en términos de las disposiciones aplicables de la LGEEPA, como a continuación se demostrará.

75. El artículo 7o. de la LGEEPA reglamenta la facultad que tienen las entidades federativas para establecer, regular y vigilar áreas naturales protegidas previstas en la legislación local. En la parte relevante, el artículo establece:

¹⁶ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo I, octubre de 2011, página 297, «con número de registro digital: 160791».

¹⁷ **Artículo 1o.** La presente ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

"...

"VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX - G de la Constitución."



"Artículo 7o. Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

"...

"V. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales; ..."

76. El artículo 3o., fracción II, de ese ordenamiento ofrece una definición de área natural protegida, en los siguientes términos:

"Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entiende por: ...

"II. Áreas naturales protegidas: **Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción**, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano **o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente ley; ...**" [Énfasis añadido]

77. Por su parte, las áreas naturales protegidas están reguladas, de manera específica, en el título segundo, capítulo I, "De la biodiversidad", de la LGEEPA.

78. El artículo 44 de la LGEEPA establece que "Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que sus ecosistemas y funciones integrales requieren ser preservadas y restauradas, quedarán sujetas al régimen previsto en esta ley y los demás ordenamientos aplicables."

79. Además, el artículo 45¹⁸ del mismo ordenamiento desarrolla los objetivos que puede perseguir el establecimiento de las áreas naturales protegidas. Entre otros, menciona los siguientes: **a)** preservar los ambientes naturales re-

¹⁸ "Artículo 45. El establecimiento de áreas naturales protegidas, tiene por objeto:

"I. Preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles, así como sus funciones, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos;



presentativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles, así como sus funciones, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos, **b)** asegurar la preservación y el aprovechamiento de los ecosistemas, sus elementos y sus funciones, y **c)** proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas, mediante zonas forestales en montañas donde se originen torrentes; el ciclo hidrológico en cuencas, así como las demás que tiendan a la protección de elementos circundantes con los que se relacione ecológicamente el área.

80. Por su parte, el artículo 46 establece los tipos de áreas naturales que pueden establecerse en el ordenamiento mexicano, entre los que se encuentran los parques y reservas estatales. En la parte relevante, el artículo establece literalmente lo siguiente:

"Artículo 46. Se consideran áreas naturales protegidas:

"...

"IX. Parques y reservas estatales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales;

"...

"Para efectos de lo establecido en el presente capítulo, son de competencia de la Federación las áreas naturales protegidas comprendidas en las fracciones I a VIII y XI anteriormente señaladas.

"Los Gobiernos de las entidades federativas, en los términos que señale la legislación local en la materia, podrán establecer parques, reservas de las enti-

"III. Asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, sus elementos, y sus funciones;

"...

"VI. Proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas, mediante zonas forestales en montañas donde se originen torrentes; el ciclo hidrológico en cuencas, así como las demás que tiendan a la protección de elementos circundantes con los que se relacione ecológicamente el área."



dades federativas y demás categorías de manejo que establezca la legislación local en la materia, ya sea que reúnan alguna de las características señaladas en las fracciones I a VIII y XI del presente artículo o que tengan características propias de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa. **Dichas áreas naturales protegidas no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas competencia de la Federación, salvo que se trate de las señaladas en la fracción VI de este artículo.** [Énfasis añadido]

81. De lo anterior, podemos desprender las siguientes conclusiones:

- Las entidades federativas se encuentran facultadas para establecer áreas naturales protegidas en su territorio, sujetándose al régimen previsto en la LGEEPA y las leyes locales en la materia.

- Un área natural protegida es, entre otras cosas, una zona del territorio cuyo ecosistema y sus funciones requieren ser preservadas y restauradas.

- Se puede constituir con el objetivo de asegurar la preservación y el aprovechamiento de los ecosistemas y sus funciones, así como para proteger el ciclo hidrológico en cuencas y los elementos circundantes con los que se relacione ecológicamente el área.

- Los parques y reservas estatales, así como cualquier otra categoría que establezcan las entidades federativas en sus legislaciones, son un tipo de área natural protegida en términos de la LGEEPA.

- Las entidades federativas pueden establecer áreas naturales protegidas que tengan características propias de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa, o bien, establecer áreas naturales protegidas con las mismas características que las de competencia federal.

- Existe una clara limitación, en cuanto a que las entidades federativas no pueden establecer áreas naturales protegidas en los territorios dentro de sus Estados que hayan sido declarados como áreas naturales protegidas por la Federación, salvo las señaladas en la fracción VI del artículo 46.



82. Ahora es necesario contrastar las normas relevantes de la ley local que regulan las zonas de salvaguarda territoriales para determinar si éstas son un área natural protegida de carácter estatal, en términos de los artículos 44, 45 y 46 de la LGEEPA. Para ello será necesario estudiar si coinciden en cuanto a su definición, objetivo y tipo.

83. Conforme a la fracción XXXVII del artículo 2 de la ley local, las zonas de salvaguarda territoriales son:

"Artículo 2o. Para los efectos de esta ley se entiende por ...

"XXXVII. Zona de salvaguarda territorial para prevención de la contaminación. Aquella zona del territorio estatal delimitada por una diversidad topográfica, en la que coexisten suelo, flora, fauna y otros recursos naturales relacionados con estos y el medio ambiente, coincidente con alguna cuenca o cuencas hidrológicas donde existan aprovechamiento del agua pluvial en sus diversos usos."

84. Por su parte, el objetivo por el que se establecen zonas de salvaguarda se desprende de la lectura del artículo 100 Ter, inciso b), de la Ley de Equilibrio Ecológico Local:

"Artículo 100 Ter. El gobernador del Estado podrá decretar por causas de utilidad pública, zonas de salvaguarda territoriales para la prevención de la contaminación, con sujeción a lo siguiente:

"...

"B) Serán decretadas con el objetivo de evitar la práctica de cualquier tipo de actividad o actividades que causen o puedan causar contaminación, desequilibrio ecológico o afectar el equilibrio de los ecosistemas, atendiendo al principio de precaución del derecho ambiental, así como al principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de la Conferencia de las Naciones Unidas." [Énfasis añadido]

85. Se desprende de los artículos transcritos que las zonas de salvaguarda coinciden mayormente con la definición y los objetivos que persiguen las áreas



naturales protegidas, de acuerdo a la regulación de éstas que prevé la LGEEPA, que es una de las normas que integra nuestro parámetro de control en lo referente al marco competencial en la materia.

86. Lo anterior, porque al interpretar los artículos 2, fracción XXXVII y 100 Ter, inciso b), de la ley local se extrae que las zonas de salvaguarda tienen como objetivo prevenir la contaminación o desequilibrio ecológico de los ecosistemas en los que existan cuencas hidrológicas donde haya aprovechamiento de aguas pluviales. En otras palabras, se establecen con el fin de proteger una función de los ecosistemas que existen en las cuencas hidrológicas. Por ello, es dable concluir que las zonas de salvaguarda deben de ser analizadas como un área natural protegida de carácter estatal a las que se refiere el artículo 46, fracción IX, de la LGEEPA.¹⁹

87. Por esta razón, se debe desestimar el argumento hecho valer por los promoventes respecto a que el artículo 100 Ter, inciso b), invade la facultad prevista en el artículo 148 de la LGEEPA en favor de la Federación para establecer *zonas intermedias de salvaguarda*. Este artículo establece:

"Artículo 148. Cuando para garantizar la seguridad de los vecinos de una industria que lleve a cabo actividades altamente riesgosas, sea necesario establecer una zona intermedia de salvaguarda, el Gobierno Federal podrá, mediante declaratoria, establecer restricciones a los usos urbanos que pudieran ocasionar riesgos para la población. La secretaría promoverá, ante las autoridades locales competentes, que los planes o programas de desarrollo urbano establezcan que en dichas zonas no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población."

88. Del análisis hecho de la regulación de las zonas de salvaguarda territoriales hasta este punto, resulta claro que no existe una invasión a la esfera de competencias de la Federación para decretar una zona intermedia de salvaguarda, o bien, que impida la coordinación entre los órdenes de gobierno respecto a los planes o programas de desarrollo urbano.

¹⁹ **"Artículo 46.** Se consideran áreas naturales protegidas: ...

"IX. Parques y reservas estatales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales."



89. Por el contrario, la figura que se está analizando, en términos de la LGEEPA, se trata de un área natural protegida de jurisdicción estatal, que persigue objetivos distintos a las zonas intermedias de salvaguarda, a saber, los servicios ambientales que proporcionan las cuencas hidrológicas. Por su parte, las zonas intermedias de salvaguarda, que **no** están catalogadas como áreas naturales protegidas federales, forman parte de la regulación ambiental de los asentamientos humanos y se refiere a una zona que se establece alrededor de un lugar donde se llevan a cabo actividades altamente riesgosas en las que no se pueden establecer ciertos usos de suelo que pondrían en riesgo a la población por su cercanía con la actividad altamente peligrosa.²⁰

90. Así, del análisis en abstracto de ambas figuras, no se advierte alguna posible contradicción o invasión competencial entre la regulación local y la facultad concedida al Ejecutivo Federal en el artículo 148 de la LGEEPA. Además, dado que las figuras reguladas son enteramente distintas en cuanto a su definición y objetivo, la similitud en su denominación no da pie a suponer que el legislador local tenía la intención de asumir la regulación de una figura reservada a la Federación y sus competencias exclusivas en materia de actividades altamente riesgosas.

91. Luego, continuando con el análisis anunciado al inicio de este apartado, se debe determinar si en el ejercicio de la facultad de establecer áreas naturales protegidas de carácter estatal, las entidades federativas son competentes para prohibir *cualquier* tipo de actividad productiva dentro de la zona que abarque el área o si, al hacerlo, invaden alguna competencia de carácter federal.

92. En primer lugar, es pertinente hacer un breve estudio sobre la evolución que la facultad para establecer áreas naturales protegidas de carácter estatal ha tenido en nuestra legislación.

²⁰ **LGEEPA:** "Artículo 148. Cuando para garantizar la seguridad de los vecinos de una industria que lleve a cabo actividades altamente riesgosas, sea necesario establecer una zona intermedia de salvaguarda, el Gobierno Federal podrá, mediante declaratoria, establecer restricciones a los usos urbanos que pudieran ocasionar riesgos para la población. La secretaría promoverá, ante las autoridades locales competentes, que los planes o programas de desarrollo urbano establezcan que en dichas zonas no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población."



93. El proceso de reformas del artículo 46 de la LGEEPA²¹ confirma que ha habido un proceso continuo de descentralización en la facultad que nos ocupa, pues da cuenta de que existió una clara tendencia para fortalecer el régimen interno de las entidades federativas para establecer áreas naturales protegidas con el objetivo de aumentar la zona territorial del país protegida por cualquiera de los tres niveles de gobierno.

94. Existen dos momentos relevantes en la reforma al citado artículo que explican la intención del legislador sobre la facultad de establecer áreas naturales protegidas.

a. Exposición de motivos de la Cámara de Diputados sobre el *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, publicada el trece de diciembre de mil novecientos noventa y seis en el Diario Oficial de la Federación.

95. Previamente a la reforma del año de mil novecientos noventa y seis, las entidades federativas tenían las mismas facultades que los Municipios en materia de áreas naturales protegidas y estaba limitada al establecimiento de parques urbanos y zonas sujetas a conservación ecológica. Las primeras debían ser establecidas en "centros de población para obtener y preservar el equilibrio en los ecosistemas urbanos industriales"; las segundas, debían ser establecidas en "zonas circunvecinas a los asentamientos humanos, en las que existan uno o más ecosistemas en buen estado de conservación".

96. La reforma de mil novecientos noventa y seis tuvo como uno de sus propósitos modificar la facultad que analizamos para que las entidades federativas

²¹ **"Artículo 46.** Se consideran áreas naturales protegidas: ...

"IX. Parques y reservas estatales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales; ...

"Los Gobiernos de las entidades federativas, en los términos que señale la legislación local en la materia, podrán establecer parques, reservas de las entidades federativas y demás categorías de manejo que establezca la legislación local en la materia, ya sea que reúnan alguna de las características señaladas en las fracciones I a VIII y XI del presente artículo o que tengan características propias de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa. Dichas áreas naturales protegidas no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas competencia de la Federación, salvo que se trate de las señaladas en la fracción VI de este artículo."



podieran establecer áreas naturales protegidas *de acuerdo a sus intereses y necesidades*. Sin embargo, esta facultad se limitó a dos tipos de áreas naturales protegidas que ya se encontraban previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico para la Federación: los parques y reservas. En ese sentido, las entidades federativas solamente podían establecer áreas naturales protegidas en el territorio de sus Estados con características similares a aquellas que la legislación federal requería para establecer reservas de la biósfera y parques nacionales. En otras palabras, la intención del legislador federal era que los parques y reservas estatales replicaran, dentro de los territorios de las entidades federativas, las categorías de manejo previstas para las reservas de la biósfera y los parques nacionales. En palabras de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la reforma que se comenta:

"... Es pertinente señalar que, de conformidad con la iniciativa, se faculta a los Gobiernos de los Estados o del Distrito Federal para que establezcan, de acuerdo con sus intereses y necesidades, parques y reservas estatales que respondan a la definición de la LGEEPA de parques nacionales y reservas de la biosfera, cuando se trate de áreas de relevancia a nivel de la entidad federativa de que se trate. ..."

a. Exposición de motivos de la Cámara de Diputados y dictamen sobre el *Decreto que reforma y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, publicada el cinco de julio de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación.

97. Posteriormente, en el año dos mil siete se modificó la fracción IX y el tercer párrafo del artículo 46. El objetivo principal de la modificación fue dotar de una mayor libertad a las entidades federativas para establecer categorías de manejo distintas a las que están previstas en la LGEEPA, reconociendo la amplitud de la facultad que confiere el artículo 7o., fracción V,²² de esa ley general en favor de las entidades federativas para constituir áreas naturales protegidas.

²² **Artículo 7o.** Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: ...

"V. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales."



Así, conforme al dictamen realizado por la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados:

"La propuesta de modificación del tercer párrafo del artículo 46 es procedente ya que los Gobiernos de los Estados y los Ayuntamientos tienen la facultad de establecer, regular, administrar y vigilar, dentro de su jurisdicción, áreas naturales protegidas y zonas de preservación ecológicas de los centros de población, respectivamente.

"Lo importante de esta reforma es que actualmente la ley sólo permite que se establezcan reservas estatales análogas a las reservas de la biosfera y parques nacionales, siendo esta disposición limitativa a la amplitud de la facultad expresa en el artículo 7, fracción V, de la LGEEPA. En este sentido **se propone modificar la fracción IX para que se refiera no solamente a las ya establecidas en ella (sic) fracción correspondiente sino que también las demás categorías de áreas naturales protegidas a las que establezcan las legislaciones locales.**, (sic) en virtud que las leyes locales no sólo establecen estos dos tipos de reservas señaladas en la ley vigente sino que, atendiendo a su facultad general de establecer áreas naturales protegidas, éstas reconocen otros tipos de áreas, por ejemplo en Guerrero existen los monumentos naturales estatales; en Colima están los bosques naturales, corredores biológicos, zonas de protección hidrológica y ecológica, zonas ecológicas y culturales, refugios de vida silvestre y reservas ecológicas comunitarias; y en este sentido se aprueba la reforma al artículo 46 propuesta en la iniciativa." [Énfasis añadido]

98. El propósito de la reforma fue reconocer las amplias facultades que las entidades federativas gozan en materia de establecimiento de áreas naturales protegidas, que no están limitadas al catálogo de categorías que contempla la LGEEPA, sino que, por el contrario, pueden establecer diversas áreas naturales dependiendo de las necesidades y particularidades de cada entidad federativa.

99. Así, es posible desprender de las anteriores reformas al texto vigente que ha habido una clara tendencia en reconocerles una amplia libertad configurativa a las Legislaturas Locales para que establezcan las áreas naturales que resuelvan de mejor manera sus necesidades de asegurar la preservación y el



aprovechamiento de los elementos y funciones de los ecosistemas presentes en cada entidad federativa.

100. Ahora bien, teniendo en cuenta la amplia libertad configurativa de las entidades federativas en esta materia, a continuación se analizarán los dos argumentos restantes planteados en el concepto de invalidez: *a)* que la prohibición o condicionamiento de actividades productivas solamente puede realizarse a través del ordenamiento ecológico del territorio y *b)* que la entidad federativa solamente podría prohibir o condicionar actividades que sea competente para regular.

101. Sobre el primer argumento, este Tribunal Pleno reconoce que el ordenamiento ecológico del territorio es el instrumento de política ambiental cuyo objeto es establecer, regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas.²³ Sin embargo, de ello no se sigue que, en los programas de manejo, que son el instrumento de planeación y regulación de las áreas naturales protegidas, no pueda regularse el tipo de actividades que están permitidas dentro de ellas en concordancia con el uso del suelo en donde se establezca el área natural protegida. En principio, ambos instrumentos son complementarios y deben de guardar coherencia.

102. Cuando se establece un área natural protegida, ya sea de carácter estatal o federal, éstas deben estar en armonía con el programa de ordenamiento ecológico del territorio correspondiente, si es que éste existe. De esa manera, si en el ordenamiento ecológico de una entidad federativa observamos que una parte del territorio se ha clasificado como suelo de conservación, lo congruente es que ahí encontremos áreas naturales protegidas. De la misma forma, en los programas de manejo de las áreas naturales protegidas de un territorio encontraremos que las actividades permitidas son congruentes con el uso del suelo que esté previsto en el ordenamiento ecológico territorial.

²³ **LGEEPA:**

"Artículo 3o. Para los efectos de esta Ley se entiende por: ...

"XXIV. Ordenamiento ecológico: El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos. ..."





103. Esto no quiere decir que para el establecimiento de un área natural protegida sea necesario que exista un programa de ordenamiento ecológico del territorio, pero sí quiere decir que ambos instrumentos no son excluyentes en la regulación de las actividades productivas de una entidad federativa. Lejos de ello, debe verificarse que entre los programas de ordenamiento ecológico y las áreas naturales protegidas existan criterios de congruencia, coordinación y ajuste.

104. En ese sentido, este Alto Tribunal advierte que la regulación prevista en los artículos 148, fracción VII Bis, primer párrafo, de la Constitución Local²⁴ y 5 Bis, fracción IX, de la ley local²⁵ tiene la finalidad de cumplir con los principios de planeación en materia de ordenamiento ecológico del territorio sobre congruencia, coordinación y ajuste. Los artículos en concreto disponen, respectivamente, una obligación a cargo de las autoridades locales para que incorporen el régimen de las zonas de salvaguarda territoriales a los planes y programas de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano de la entidad federativa.

105. La obligación es conforme a las bases de distribución competencial en la materia, en tanto que la LGEEPA obliga que los ordenamientos ecológicos contemplen las áreas naturales protegidas y sus programas de manejo en los territorios respectivos. Así, el artículo 19 de ese ordenamiento señala:

"Artículo 19. En la formulación del ordenamiento ecológico se deberán considerar los siguientes criterios: ...

"VI. Las modalidades que de conformidad con la presente ley, establezcan los decretos por los que se constituyan las áreas naturales protegidas, así

²⁴ "148. Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos...

"VII Bis. Incorporar a los planes y programas de desarrollo urbano como uso de suelo de conservación, los decretos de Áreas Naturales Protegidas y de Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación, emitidas por el gobernador del Estado."

²⁵ "Artículo 5 Bis. ...

"IX. El Gobierno del Estado y los Gobiernos Municipales, implementarán las medidas legales necesarias para asegurar que el régimen dispuesto en el presente artículo se incorpore plenamente, con carácter obligatorio y para todos los efectos legales consecuentes, en los planes y programas de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano, conforme a la presente ley y a la Ley en Materia de Desarrollo Urbano del Estado."



como las demás disposiciones previstas en el programa de manejo respectivo, en su caso."

106. Por las razones señaladas, este Alto Tribunal estima que el argumento analizado es infundado porque en las categorías de manejo se puede pormenorizar sobre las actividades que logran llevarse a cabo dentro del territorio lo cual, en principio, deberá ser congruente y deberá ajustarse a lo previsto en los programas de ordenamiento ecológico del territorio que, en su caso, estén vigentes en la entidad federativa.

107. En relación con el segundo argumento, este Tribunal Pleno considera que también es infundado, porque las entidades federativas pueden válidamente prohibir cualquier tipo de actividades económicas o productivas en las áreas naturales protegidas de su competencia, atendiendo al objetivo de conservación para el cual fueron establecidas.

108. Es importante hacer notar que las áreas naturales protegidas no son uniformes y el régimen a los que se les sujeta depende, principalmente, de los *objetivos específicos* de conservación que se persiguen al establecerla. El punto clave es que la categoría de manejo que se elija sea la adecuada para conseguir esos objetivos.²⁶

109. Tal como vimos en el estudio hecho al inicio de este apartado, el legislador federal entendió que la variedad de situaciones que se viven en las distintas regiones del país no podía encasillarse en unas pocas alternativas de gestión de áreas protegidas. El éxito de la conservación depende, en buena medida, de ajustar las modalidades de gestión a las características y necesidades de la situación que enfrente cada entidad federativa. Con eso en mente, es claro que se pueden establecer categorías de manejo que sean más o menos restrictivas respecto de las actividades económicas que pueden realizarse en ellas, atendiendo a factores como sus elementos biológicos, físicos y socioeconómicos.

²⁶ Ver por ejemplo la regulación específica para cada tipo de área natural contenida en el artículo 47 Bis y 47 Bis 1 de la LGEEPA.



110. Como se estableció previamente, un objetivo que pueden perseguir las áreas naturales protegidas, y que se desprende de la propia definición que ofrece la LGEEPA, es la preservación de los ecosistemas y sus funciones integrales.

111. La función de un ecosistema se refiere a la interacción de los componentes vivos (o bióticos) de un ecosistema, con otros que pueden ser la luz solar, el agua, el aire, los minerales y los nutrientes. Tales interacciones son la base para el funcionamiento de un ecosistema que, conjuntamente con las funciones de otros ecosistemas, proveen los servicios medioambientales de los cuales depende la vida sobre la tierra. Algunos servicios medioambientales de carácter fundamental son, precisamente, los ciclos hidrológicos del agua y la formación de suelos. La LGEEPA, en su artículo 3, fracción XXXVI, define así los servicios ambientales:

"...

"XXXVI. Servicios ambientales: los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas, necesarios para la supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para que proporcionen beneficios al ser humano."

112. En el caso, se advierte que el objetivo de las áreas naturales protegidas de carácter estatal denominadas zonas de salvaguarda territoriales es proteger el ecosistema y los ambientes naturales de las cuencas hidrográficas que tengan como característica principal el aprovechamiento de aguas pluviales para sus diferentes usos. Es decir, se establecen con la finalidad de proteger servicios medioambientales de alto valor que, en última instancia, se traducen en el aprovisionamiento de agua para grupos humanos.

113. En ese sentido, resulta congruente con los objetivos de las zonas de salvaguarda territoriales prohibir actividades de tipo extractivo o que tengan la capacidad de modificar las características o condiciones naturales originales, especialmente si son industrias con la capacidad de contaminar los suelos por los que se infiltra el agua, o bien, que al descargar ciertas sustancias puedan contaminar los cuerpos en los que se deposita el agua de origen pluvial. Por el contrario, tolerar el establecimiento de ciertas industrias o actividades en este



tipo de áreas naturales protegidas, podría socavar el objetivo para el que fueron creadas, con independencia del orden del gobierno al cual compete la regulación específica de las actividades.

114. En conclusión, este Alto Tribunal no encuentra una restricción competencial de las entidades federativas respecto del tipo de actividades que pueden limitar o prohibir en las áreas naturales protegidas de su jurisdicción. Por el contrario, resulta coherente con la regulación de áreas naturales protegidas que las entidades puedan prohibir actividades económicas determinadas que tengan el potencial de interferir en los procesos naturales de los ecosistemas que se pretenden conservar y que pueden afectar de manera irreversible un servicio ambiental de gran valor para los grupos humanos, como el ciclo hidrológico y la formación de suelos.

115. Sin embargo, se subraya que solamente pueden limitar o prohibir el tipo de actividades que pueden desarrollarse en su territorio, a partir de las facultades que tienen constitucionalmente asignadas, como lo es la regulación del uso del suelo a través de los programas de ordenamiento ecológico que son de su competencia, o los programas de manejo de las áreas naturales protegidas de su jurisdicción, lo cual no debe ser confundido como una facultad para regular esas actividades en sí mismas.

116. Por último, en este estudio sobre la constitucionalidad de la facultad del Ejecutivo Local para decretar zonas de salvaguarda territoriales se analizará el artículo 100 Quáter que se transcribe para fácil referencia:

"Artículo 100 Quáter. El establecimiento de las Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación se llevará a cabo en ejercicio de la competencia de los Gobiernos del Estado y de los Municipios, dispuesta en las fracciones **IV** y **X** del artículo **4** y fracciones **I** y **XVIII** del artículo **5** de la presente ley, para prevenir y controlar la contaminación."

117. El artículo impugnado establece el fundamento a partir del cual el gobierno de la entidad federativa tiene competencia para establecer zonas de salvaguarda territoriales. Aunque no son materia del estudio de esta acción



de inconstitucionalidad, es pertinente transcribir el texto de los artículos 4, fracciones IV y X, así como 5, fracciones I y XVIII, para poder dotar de contenido a la norma impugnada. Dichos artículos disponen literalmente:

"**Artículo 4.** Corresponde al Gobierno del Estado:

"...

"**IV. Llevar a cabo las acciones que sean necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como para proteger y mejorar el ambiente en relación con los bienes y zonas sujetos a competencia estatal,** salvo el caso de asuntos que sean de la competencia exclusiva de la Federación o de los Municipios de acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ésta y otras leyes aplicables. ...

"**X.** La prevención y control de la contaminación de **aguas federales asignadas o concesionadas al Gobierno** del Estado para la prestación de servicios públicos, de acuerdo a los parámetros de las normas técnicas establecidas, así como regular el aprovechamiento racional de **aguas de jurisdicción estatal.**"

"**Artículo 5.** Corresponde a los Gobiernos Municipales con el concurso, según el caso, del Gobierno del Estado, dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales:

"**I.** Llevar a cabo las acciones que sean necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente, **salvo que se trate de casos de competencia expresa y exclusiva del Estado o de la Federación.** ...

"**XVIII.** Prevenir y controlar la contaminación de **aguas federales que tengan asignadas o concesionadas** para la prestación de servicios públicos y de las que se descarguen en las redes de alcantarillado de los centros de población, **sin perjuicio de las facultades de la Federación** en materia de tratamiento, descarga, infiltración y reuso de aguas residuales, conforme a las disposiciones legales en la materia." [Énfasis añadido]



118. Al respecto, este Tribunal Pleno no advierte que el artículo impugnado invada alguna competencia federal. Por el contrario, el artículo impugnado establece que la constitución de zonas de salvaguarda territoriales deberá observar el ámbito competencial de los tres órdenes de gobierno, específicamente respetando la distribución competencial en cuanto a bienes, zonas y aguas asignadas a cada orden de gobierno.

119. Por tanto, lo procedente es declarar infundados los conceptos de invalidez y, en consecuencia, reconocer la validez de los artículos 79, fracción XXVII Bis y 148, fracción VII Bis, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, así como de los artículos 3, fracción IV, 5 Bis, fracción IX, 100 Ter, incisos a) y b), y último párrafo y 100 Quáter de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente de la entidad federativa.

B) La regulación de las zonas de salvaguarda territoriales no contraviene la prohibición de establecer áreas naturales protegidas en territorios de jurisdicción federal. Impugnación de los artículos 2, fracción XXXVII y artículo 100 Ter, inciso c), de la ley local.

120. Los promoventes argumentan, en síntesis, que las zonas de salvaguarda territoriales invaden el ámbito competencial de la Federación porque contravienen la prohibición contenida en el artículo 46 de la LGEEPA que les impide a las entidades federativas establecer áreas naturales protegidas en territorios donde ya existan otras de jurisdicción federal.

121. De acuerdo a los promoventes, las zonas de salvaguarda territoriales entran en conflicto con una categoría de manejo prevista en la fracción VI del artículo 46 de la LGEEPA,²⁷ denominada áreas de protección de recursos naturales, porque ambas se establecen en territorios que son coincidentes con cuencas hidrográficas, y tienen como objetivo preservar y proteger las cuencas y los elementos naturales relacionados con éstas.

²⁷ "Artículo 46. Se consideran áreas naturales protegidas: ...
"VI. Áreas de protección de recursos naturales."



122. Tomando en consideración el marco de distribución de competencias señalado en el apartado anterior, es necesario revisar las bases establecidas en la LGEEPA para determinar dos cosas: *a)* si las entidades federativas pueden establecer áreas naturales de su jurisdicción con los mismos objetivos y características que las de jurisdicción federal y *b)* si la regulación en concreto vulnera la prohibición de establecer áreas naturales protegidas en el mismo territorio donde ya esté establecida un área natural protegida de jurisdicción federal.

123. Los artículos que serán analizados en este apartado establecen literalmente:

"Artículo 2o. Para los efectos de esta ley se entiende por:

"...

"XXXVII. Zona de Salvaguarda Territorial para Prevención de la Contaminación. Aquella zona del territorio estatal delimitada por una diversidad topográfica, en la que coexisten suelo, flora, fauna y otros recursos naturales relacionados con éstos y el medio ambiente, **coincidente con alguna cuenca o cuencas hidrológicas** donde existan aprovechamiento del agua pluvial en sus diversos usos."

"Artículo 100 Ter. El gobernador del Estado podrá decretar por causas de utilidad pública, Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación, con sujeción a lo siguiente:

"...

"C) Las Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación que se constituyan **serán coincidentes en su delimitación con las cuencas hidrológicas ya establecidas geográficamente por la Comisión Nacional del Agua** y que tengan como característica el aprovechamiento de agua pluvial para diferentes usos. ..." [Énfasis añadido]

124. Por su parte, la prohibición que los promoventes alegan que se vulnera la competencia de la Federación se encuentra en el artículo 46 de la LGEEPA que, en la parte relevante, dispone:



"Artículo 46. Se consideran áreas naturales protegidas:

"...

"VI. Áreas de protección de recursos naturales;

"...

"IX. Parques y reservas estatales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales;

"...

"Los Gobiernos de las entidades federativas, en los términos que señale la legislación local en la materia, podrán establecer parques, reservas de las entidades federativas y demás categorías de manejo que establezca la legislación local en la materia, ya sea que reúnan alguna de las características señaladas en las fracciones I a VIII y XI del presente artículo o que tengan características propias de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa. **Dichas áreas naturales protegidas no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas competencia de la Federación, salvo que se trate de las señaladas en la fracción VI de este artículo. ...**" [Énfasis añadido]

125. Las áreas de protección de recursos naturales están reguladas en el artículo 53 del mismo ordenamiento, que dispone:

"Artículo 53. Las áreas de protección de recursos naturales, son aquellas destinadas a la preservación y protección del suelo, **las cuencas hidrográficas**, las aguas y en general los recursos naturales localizados en terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal, siempre que dichas áreas no queden comprendidas en otra de las categorías previstas en el artículo 46 de esta ley. ..." [Énfasis añadido]

126. Este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez es infundado porque las áreas naturales protegidas que las entidades federativas están



facultadas para decretar pueden coincidir en sus objetivos y características con las áreas naturales de carácter federal, sin que ello contravenga el marco de distribución de competencias previsto en la LGEEPA, conforme a los artículos 73, fracción XXIX-G, 27 y 124 de la Constitución Federal.

127. El artículo 46, tercer párrafo,²⁸ de la LGEEPA dispone que las entidades federativas pueden establecer áreas naturales protegidas, que reúnan las características señaladas en las fracciones I a VIII y XI de ese artículo o que tengan características propias de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa.

128. De lo anterior es posible desprender que, con independencia de la libertad configurativa con la que cuentan en esta materia las entidades federativas, también pueden establecer áreas naturales protegidas y compartan algunas o todas las características de las áreas de jurisdicción federal.

129. En el caso, las áreas de protección de recursos naturales están previstas en la fracción VI del artículo 46, por lo que, en principio, las entidades federativas pueden establecer áreas naturales protegidas con las características de las áreas de protección de recursos naturales.

130. Por tanto, aun cuando las zonas de salvaguarda territoriales y las áreas de protección de recursos naturales coinciden en que ambas se establecen en cuencas hidrológicas y con similares objetivos de conservación, la norma impugnada no vulnera la esfera de competencias de la Federación.

131. Por otra parte, no se advierte que la regulación prevista en el artículo 100 Ter, inciso c), de la ley local dé lugar a interpretar que las referidas zonas de salvaguarda *puedan* o *deban* establecerse en territorios que previamente hubieran sido declaradas áreas naturales protegidas de competencia federal,

²⁸ "... Los Gobiernos de las entidades federativas, en los términos que señale la legislación local en la materia, podrán establecer parques, reservas de las entidades federativas y demás categorías de manejo que establezca la legislación local en la materia, ya sea que reúnan alguna de las características señaladas en las fracciones I a VIII y XI del presente artículo o que tengan características propias de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa."



simplemente porque no se replicó en la legislación local la prohibición prevista en el artículo 46 de la LGEEPA.

132. Esto es, las entidades federativas no tienen la obligación de reproducir en sus legislaciones las normas previstas en leyes generales de carácter federal, porque ambas pertenecen a un mismo ordenamiento jurídico que debe interpretarse de manera armónica y sistemática. En ese sentido, la invalidez de las normas por su contenido debe derivar de una contradicción material o formal entre el contenido de una, respecto de la otra, pero no por la falta de reproducción de las normas federales en las locales.

133. Por último, si bien es cierto que las entidades federativas no pueden, en principio, establecer áreas naturales protegidas en zonas que hubieran sido declaradas previamente como tales por la Federación, el artículo 46, tercer párrafo, establece una excepción a ese supuesto, precisamente relacionado con las áreas de protección de recursos naturales.

134. La citada disposición establece que las áreas naturales protegidas de carácter de jurisdicción estatal no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas competencia de la Federación, salvo que se trate de las señaladas en la fracción VI del mismo artículo 46, esto es, que se trate de áreas de protección de recursos naturales.

135. Interpretada en sentido contrario, la disposición prevé que los gobiernos de las entidades federativas pueden establecer áreas naturales protegidas estatales en su territorio, incluyendo aquellas zonas que hubieran sido declaradas como áreas de protección de recursos naturales por la Federación.

136. Un análisis detallado de las áreas de protección de recursos naturales, nos lleva a encontrar una marcada similitud entre éstas y las zonas de salvaguarda territoriales pues, el artículo 53 de la LGEEPA las define de la siguiente manera:

"Artículo 53. Las áreas de protección de recursos naturales, son aquellas destinadas a la preservación y protección del suelo, **las cuencas hidrográficas**, las aguas y en general los recursos naturales localizados en terrenos fores-





tales de aptitud preferentemente forestal, siempre que dichas áreas no queden comprendidas en otra de las categorías previstas en el artículo 46 de esta ley.

"Se consideran dentro de esta categoría las reservas y zonas forestales, las zonas de protección de ríos, lagos, lagunas, manantiales **y demás cuerpos considerados aguas nacionales, particularmente cuando éstos se destinen al abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones.**

"En las áreas de protección de recursos naturales sólo podrán realizarse actividades relacionadas con la preservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en ellas comprendidos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológica, de conformidad con lo que disponga el decreto que las establezca, el programa de manejo respectivo y las demás disposiciones jurídicas aplicables." [Énfasis añadido]

137. Así, el hecho de que la entidad federativa haya regulado un área natural protegida de jurisdicción estatal para establecerse en cuencas hidrográficas que, además, tiene como un objetivo principal preservar sus servicios ambientales, tales como el aprovechamiento de agua pluvial, no sólo no va en contra de la prohibición contenida en el artículo 46 de la LGEEPA, sino que incluso actualiza el supuesto de excepción a esa prohibición, previsto en el mismo artículo, por su similitud con la definición y objetivo de las áreas de protección de recursos naturales.

138. Por lo expuesto, lo procedente es calificar como infundado el concepto de invalidez analizado y, en consecuencia, reconocer la validez de los artículos 2, fracción XXXVII y 100 Ter, inciso c), de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente de Baja California Sur.

C) La validez del régimen de descargas en las Zonas de Salvaguarda Territoriales. Impugnación de los artículos 148, fracción VII Bis, párrafo segundo, de la Constitución Local, así como los artículos 2, fracciones X Bis, XX Bis y XXXIII Bis, 5 Bis (excepto la fracción IX), 57, párrafo segundo y 60 Bis de la ley local.

139. Los promoventes señalan que en el decreto impugnado se regulan dos cuestiones que son competencia de la Federación: a) la regulación de la



utilización de residuos peligrosos y b) las descargas de aguas o infiltraciones que contengan contaminantes. Desde su perspectiva, ambos ámbitos de regulación son competencia exclusiva de la Federación.

140. Respecto de los artículos relacionados con el manejo de residuos peligrosos, los promoventes identifican que esa regulación incide en la facultad de la Federación de regular las actividades altamente riesgosas conforme a lo dispuesto por la LGEEPA.

141. Los promoventes señalan que las actividades altamente riesgosas son de exclusiva competencia federal conforme al artículo 5o., fracción VI, y 146 de la LGEEPA, en relación con el artículo primero del "Acuerdo por el que las Secretarías de Gobernación y Desarrollo Urbano y Ecología, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 5o., fracción X y 146 de la Ley General de (sic) Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 27, fracción XXXII y 37, fracciones XVI y XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expide el primer listado de las actividades altamente riesgosas" que define como actividades altamente riesgosas el "manejo de sustancias peligrosas en su volumen igual o superior a la cantidad del reporte".

142. Además, señalan que en el artículo 2o. se establece una definición de los conceptos de "Descarga de materiales peligrosos, material peligroso, sustancia peligrosa" en la ley local. Desde su punto de vista, las anteriores definiciones sirven como base de la facultad de la entidad federativa para decretar zonas de salvaguarda territoriales.

143. En conclusión, los promoventes señalan que dos leyes no pueden definir el mismo concepto de manera distinta, y debe prevalecer la definición prevista en la LGEEPA para regir los conceptos de referencia, los cuales deberán servir de base para fijar los límites a las competencias de la Federación, las entidades federativas y los Municipios.

144. Por su parte, respecto de los artículos relativos a las descargas y filtraciones de agua, los promoventes estiman que son inconstitucionales las reformas a los artículos 5 Bis, 57, párrafo segundo y 60 Bis de la ley local, por contravenir



el artículo 27 de la Constitución Federal porque los artículos establecen un régimen relativo a las descargas, infiltraciones o la acumulación en el suelo de sustancias contaminantes que pueden realizarse en las zonas de salvaguarda, incluidas aquellas sustancias que contengan *sustancias con materiales peligrosos*. Lo anterior, en virtud de que las aguas nacionales, así como su aprovechamiento, extracción y los permisos de descargas en aguas que tienen ese carácter, son de competencia federal.

145. Asimismo, señalan que la Ley de Aguas Nacionales establece que el Ejecutivo Federal promoverá la coordinación de las acciones con los gobiernos de las entidades federativas y los Municipios, conformando Consejos de Cuenca, que serán los encargados del control de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales del subsuelo y superficiales.

146. Argumentan que, conforme a la misma ley, le corresponde al Ejecutivo emitir los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas reglamentadas que requieren un manejo específico para garantizar la sustentabilidad hidrológica o cuando se comprometa la sustentabilidad de los ecosistemas vitales en áreas determinadas en acuíferos, cuencas hidrológicas, o regiones hidrológicas.

147. Además, estiman que los argumentos impactan directamente lo dispuesto por los artículos 148, fracción VII bis, párrafo segundo, de la Constitución Local, así como los artículos 2, fracciones X Bis, XX Bis y XXXIII Bis, de la ley local impugnada porque también regulan cuestiones relacionadas con sustancias y materiales peligrosos.

148. En ese sentido, las preguntas constitucionales que debe responder el Pleno de este tribunal son: *a)* si las normas que establecen un sistema sobre la regulación de descargas de sustancias peligrosas utilizando como base una definición propia del significado de materiales, sustancias o descargas peligrosas, invaden la facultad de la Federación para identificar y definir las características de esos materiales y *b)* si el régimen sobre descargas en las zonas de salvaguarda vulnera la competencia de la Federación para reglamentar el uso, aprovechamiento o extracción de las aguas que son propiedad de la nación.



C.1 Regulación sobre cuestiones relacionadas con materiales o sustancias peligrosas

149. En este apartado se dará respuesta a la primera pregunta, es decir, se analizará si las normas que establecen un sistema sobre la regulación de descargas de sustancias peligrosas utilizando como base una definición propia del significado de materiales, sustancias o descargas peligrosas, invaden la facultad de la Federación para identificar y definir las características de esos materiales.

150. En ese sentido, las normas que se analizarán en este apartado literalmente disponen:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur

"148. Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

" ...

"VII Bis. ...

"No se otorgarán los permisos para construcciones, cualquiera que sea su tipo, que tengan como propósito el manejo, la acumulación o resguardo de **materiales peligrosos**, conforme a la Ley en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente vigente en la entidad."

Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur

"Artículo 2o. Para los efectos de esta ley se entiende por:

" ...

"X Bis. Descarga de **materiales peligrosos**. La acción de verter, infiltrar, inyectar o depositar al agua o al suelo, e independientemente de que se instale alguna cubierta protectora, aguas o materiales provenientes de cualquier tipo de actividad que contengan sustancias contaminantes o materiales clasificados como peligrosos por poseer características corrosivas, reactivas, explosivas,



tóxicas, inflamables, biológicas infecciosas, carcinógenas, teratógenas y/o mutágenas, ya sea en áreas de jurisdicción estatal o municipal según sea el caso.

"...

"XX Bis. **Material peligroso.** Son aquellos elementos, sustancias, compuestos, residuos o mezclas de ellos que, independientemente de su estado físico, representen un riesgo para el ambiente, la salud o los recursos naturales, por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas, carcinógenas, teratógenas y/o mutágenas, es decir basta el cumplimiento de estas características para ser considerado como tal.

"...

"XXXIII Bis. **Sustancia peligrosa.** Es aquel elemento o compuesto o la mezcla de ambos, que tiene, contiene o puede liberar una o más de las siguientes características: Corrosividad, reactividad, inflamabilidad, explosividad, toxicidad, biológico-infecciosas, carcinogenicidad, teratogenicidad o mutagenicidad; ..."

"**Artículo 5 Bis.** Con el objeto de prevenir y evitar la contaminación en las Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación, las descargas se sujetarán al siguiente régimen:

"I. Se prohíben las descargas al suelo o la acumulación sobre el mismo de sustancias con **materiales peligrosos**, independientemente de la instalación de cubiertas protectoras, ya que éstas sólo son temporales y no permanentes.

"...

"IV. El Gobierno del Estado, con el concurso de los Gobiernos Municipales, cuando tenga conocimiento de procedimientos de evaluación de impacto ambiental, que lleve a cabo el Gobierno Federal conforme a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y que involucre la solicitud de autorización de obras y actividades en las Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación, en caso de que tal actividad pueda implicar **la descarga o confinamiento de sustancias peligrosas**, deberá en representación de los habitantes del Estado, realizar las gestiones legales



necesarias para que dicho procedimiento no concluya en una autorización, o de otorgarse, registre debidamente su objeción para todos los efectos legales procedentes.

"V. De conformidad con la fracción V del artículo 4 y con la fracción VII del artículo 5 de la presente ley, en caso de que el procedimiento a que se refiere **la fracción anterior** concluya en una autorización, el Gobierno del Estado notificará de inmediato al o a los Municipios en cuestión, para que éstos a su vez, informen a la ciudadanía en un plazo no mayor de 24 horas, contados a partir de la notificación.

"VII. La licencia de uso de suelo y la autorización en materia de impacto ambiental a que se refiere la fracción anterior, no se otorgarán **si involucran descargas de materiales peligrosos**, atendiendo al principio de precaución del derecho ambiental, así como al principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de la Conferencia de las Naciones Unidas.

"VIII. **Cualquier utilización del suelo en contravención de la fracción anterior**, será causa de revocación inmediata de la licencia de uso de suelo y de las demás licencias, permisos, autorizaciones o concesiones municipales con que opere el generador de la descarga, con independencia de otras responsabilidades y sanciones que le resulten aplicables al generador de la misma conforme a la presente ley y a las disposiciones legales aplicables en cualquiera de los tres ámbitos de gobierno. ..."

"Artículo 57. ..."

"En las Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación no deberá descargarse o infiltrarse **material peligroso y/o sustancia peligrosa**, en el suelo o, cualquier cuerpo o corriente de agua que se encuentre dentro de ella."

"**Artículo 60 Bis.** El Gobierno del Estado promoverá ante la autoridad competente la revocación del permiso o autorización correspondiente o la negativa de su renovación, cuando las aguas residuales o líquidos contaminados, **materiales peligrosos o sustancias peligrosas** provenientes de actividades de cualquier tipo, afecten o puedan afectar fuentes de abastecimiento de agua



que se encuentren dentro de las zonas de salvaguarda territoriales para la prevención de la contaminación. Mientras se obtiene dicha revocación o, se tramita la renovación, la autoridad municipal competente suspenderá cualquier licencia, permiso, autorización o concesión municipal con que opere el responsable de la afectación." [Énfasis añadido]

151. Desde la perspectiva de este Alto Tribunal, el concepto de invalidez que se analiza es fundado porque la entidad federativa no tiene competencia para definir qué sustancias, materiales o descargas deben ser consideradas peligrosas, ni cuestiones relacionadas al manejo de éstas, pues ello se encuentra reservado a la Federación.

152. En primer lugar, este Alto Tribunal advierte que nos encontramos ante un sistema normativo que parte de la definición de materiales o sustancias peligrosas previstas en la ley local, según se desprende del artículo 148, fracción VII bis, segundo párrafo, de la Constitución de la entidad federativa citado líneas arriba, que se refiere a dichas definiciones.

153. A su vez, las definiciones de materiales y sustancias peligrosas son retomadas en la propia ley local, en el artículo 5 Bis, para articular un régimen de descargas, manejo o disposición de materiales y sustancias peligrosas.

154. Comenzando con el estudio, es necesario hacer una breve precisión respecto al significado que se les da a las palabras "materiales peligrosos" y "residuos peligrosos" en la LGEEPA y en la ley local.

155. La LGEEPA hace una referencia a ambos conceptos por separado.²⁹ Sin embargo, al interpretar la ley local debemos tener en cuenta que ésta no define "residuos peligrosos", sino que el legislador local englobó ambos conceptos dentro de la definición de "material peligroso", tal como se desprende del artículo 2, fracción XX Bis, que literalmente dispone:

²⁹ "Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entiende por: ...

"XXIII. **Material peligroso:** Elementos, sustancias, compuestos, residuos o mezclas de ellos que, independientemente de su estado físico, represente un riesgo para el ambiente, la salud o los recursos naturales, por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas;



"...

"XX Bis. Material peligroso. Son aquellos elementos, **sustancias, compuestos, residuos o mezclas de ellos** que, independientemente de su estado físico, representen un riesgo para el ambiente, la salud o los recursos naturales, por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas, carcinógenas, teratógenas y/o mutágenas, es decir basta el cumplimiento de estas características para ser considerado como tal."

156. Una vez hecha esa aclaración, este Tribunal Pleno advierte del marco competencial establecido por la LGEEPA que la Federación es competente para regular y controlar la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas:

"Artículo 5o. Son facultades de la Federación: ...

"...

"VI. La regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de **la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas**, así como para la preservación de los recursos naturales, de conformidad con esta ley, otros ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias; ..."

157. Desarrollando sobre la disposición anterior, el artículo 150 de la LGEEPA establece que la regulación sobre el manejo de los materiales y residuos peligrosos debe contemplar su uso, almacenamiento, transporte, reúso, reciclaje, tratamiento y disposición final. Asimismo, establece que los instrumentos normativos a través de los cuales se pueden regular los materiales y residuos

"XXXIII. Residuos peligrosos: son aquellos que posean alguna de las características de corrosividad, reactividad, explosividad, toxicidad, inflamabilidad o que contengan agentes infecciosos que le confieran peligrosidad, así como envases, recipientes, embalajes y suelos que hayan sido contaminados cuando se transfieran a otro sitio y, por tanto, representan un peligro al equilibrio ecológico o el ambiente."





peligrosos son la propia LGEEPA, el reglamento de esa ley y las normas oficiales mexicanas en las que participen diversas secretarías de orden federal.³⁰

158. Además, en el citado artículo se otorga una competencia expresa a la Federación para emitir un listado en el que se identifiquen los materiales y residuos peligrosos:

"Artículo 150. ...

"El reglamento y las normas oficiales mexicanas a que se refiere el párrafo anterior, **contendrán los criterios y listados que identifiquen y clasifiquen los materiales y residuos peligrosos por su grado de peligrosidad**, considerando sus características y volúmenes; además, habrán de diferenciar aquellos de alta y baja peligrosidad. Corresponde a la secretaría la regulación y el control de los materiales y residuos peligrosos."

159. Por su parte, conforme al marco de distribución de competencias, el Congreso de Baja California Sur tiene facultad para regular todos aquellos residuos sólidos e industriales que no sean catalogados como peligrosos en términos de la LGEEPA o sus reglamentos. Al respecto, los artículos 7o. y 137 de ese ordenamiento disponen:

"Artículo 7o. Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: ...

"VI. La regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que **no estén considerados como peligrosos** de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente ley; ..."

³⁰ **"Artículo 150.** Los materiales y residuos peligrosos deberán ser manejados con arreglo a la presente ley, su reglamento y las normas oficiales mexicanas que expida la secretaría, previa opinión de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Energía, de Comunicaciones y Transportes, de Marina y de Gobernación. La regulación del manejo de esos materiales y residuos incluirá según corresponda, su uso, recolección, almacenamiento, transporte, reuso, reciclaje, tratamiento y disposición final. ..."



"Artículo 137. Queda sujeto a la autorización de los Municipios o de la Ciudad de México, conforme a sus leyes locales en la materia y a las normas oficiales mexicanas que resulten aplicables, el funcionamiento de los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento y **disposición final de residuos sólidos municipales.**" [Énfasis añadido]

160. Del estudio hecho hasta este punto, se advierte que, de la mano de la facultad para regular y controlar la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos, la Federación también tiene la competencia exclusiva para decidir qué sustancias o materiales deben de ser considerados como peligrosas en atención a determinados criterios.

161. Esto es, no resultaría lógico reservar a la Federación la facultad de regular y controlar la generación, uso, almacenamiento, transporte, reuso, reciclaje, tratamiento y disposición final de materiales y residuos peligrosos, si ésta no pudiera, asimismo, determinar cuáles son los materiales o residuos con esas características de peligrosidad.

162. Si, por el contrario, las entidades federativas pudieran emitir su propio listado de materiales o sustancias peligrosas, con plena independencia del listado de la Federación, existiría un amplio margen para que se duplicaran funciones con relación a éstas y fracasaría el objetivo de la LGEEPA que es, precisamente, establecer la concurrencia de las competencias para cumplir con los objetivos de los artículos 27 y 73, fracción XXIX-G, constitucionales.

163. Sobre este aspecto, el Congreso Local no se limitó a replicar las definiciones de la LGEEPA sobre estos materiales, o bien, remitir a esa ley general en aquellos aspectos relacionados con dichos conceptos que pudieran ser competencia de la entidad federativa. Por el contrario, se advierte que hay una invasión a la competencia de la Federación, toda vez que el Congreso Local ofrece una definición propia sobre estos conceptos como se advierte a continuación:

Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
"Artículo 2. Para los efectos de esta ley se entiende por: ..."	"Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entiende por: ..."



"X Bis. Descarga de materiales peligrosos. La acción de verter, infiltrar, inyectar o depositar al agua o al suelo, e independientemente de que se instale alguna cubierta protectora, aguas o materiales provenientes de cualquier tipo de actividad que contengan sustancias contaminantes o materiales clasificados como peligrosos por poseer características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, biológicas infecciosas, carcinógenas, teratógenas y/o mutágenas, ya sea en áreas de jurisdicción estatal o municipal según sea el caso.

"XXXIII. Residuos peligrosos: son aquellos que posean alguna de las características de corrosividad, reactividad, explosividad, toxicidad, inflamabilidad o que contengan agentes infecciosos que le confieran peligrosidad, así como envases, recipientes, embalajes y suelos que hayan sido contaminados cuando se transfieran a otro sitio y por tanto, representan un peligro al equilibrio ecológico o el ambiente; ..."

"XX Bis. Material peligroso. Son aquellos elementos, sustancias, compuestos, residuos o mezclas de ellos que, independientemente de su estado físico, representen un riesgo para el ambiente, la salud o los recursos naturales, por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas, carcinógenas, teratógenas y/o mutágenas, es decir basta el cumplimiento de estas características para ser considerado como tal.

"XXIII. Material peligroso: Elementos, sustancias, compuestos, residuos o mezclas de ellos que, independientemente de su estado físico, represente un riesgo para el ambiente, la salud o los recursos naturales, por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas; ..."

"...

"XXXIII Bis. Sustancia peligrosa. Es aquel elemento o compuesto o la mezcla de ambos, que tiene, contiene o puede liberar una o más de las siguientes características: corrosividad, reactividad, inflamabilidad, explosividad, toxicidad, biológico-infecciosas, carcinogenicidad, teratogenicidad o mutagenicidad; ..."

164. Además, la legislación actual de la entidad federativa no define cuáles pueden ser estos materiales o, en todo caso, qué autoridad tiene la facultad para determinarlo, en tanto que sólo emite un listado de características que pueden dar lugar a considerar que un material puede ser peligroso, sin que se



advierta alguna distinción de grado, volumen o circunstancia que actualicen la situación de peligrosidad.

165. Por tanto, es claro que el legislador estatal al emitir el artículo 2, fracciones X Bis, XX Bis y XXXIII Bis, de la ley impugnada invadió la esfera competencial de la Federación, al definir las sustancias o materiales que deben clasificarse como peligrosos.

166. En efecto, es inconstitucional que la entidad federativa ofrezca una definición propia sobre el significado de los conceptos "descarga de materiales peligrosos", "materiales peligrosos" y "sustancia peligrosa", por lo que también se estima que aquellas normas que tienen como base las citadas definiciones, deben ser declaradas inconstitucionales por invadir la esfera competencial de la Federación ya que regulan aspectos relacionados con materiales y sustancias peligrosas.

167. Ello sucede, como ya se adelantó, en el caso del segundo párrafo de la fracción VII Bis del artículo 148 de la Constitución Local impugnado, porque remite directamente a la regulación sobre materiales peligrosos prevista en la Ley de Equilibrio Ecológico local, y ya se dijo que ello invade la esfera de competencias de la Federación en materia de materiales y residuos peligrosos.

168. Lo mismo se actualiza con la fracción I del artículo 5 Bis de la ley local, que retoma las definiciones del artículo 2o., fracciones X Bis, XX Bis y XXXIII Bis que ya se ha dicho son inconstitucionales y, por ello, se invade la esfera competencial de la Federación para definir los criterios y listados que identifiquen y clasifiquen los materiales y residuos peligrosos por su grado de peligrosidad.

169. De igual forma, se considera que la fracción VII del artículo 5 Bis es inconstitucional, porque invade la esfera competencial de la Federación para definir e identificar los materiales y residuos que deben catalogarse como peligrosos. En este mismo apartado ya se dijo que la fracción X Bis del artículo 2 de la ley local que definía "Descarga de materiales peligrosos" invadía la competencia de la Federación para definir los criterios y características de las sustancias que debían ser clasificadas como peligrosas, en términos de la LGEEPA. Por idénticas razones, el término tampoco podría ser empleado por el legislador local



en el contexto del ejercicio de sus propias atribuciones porque las autoridades locales no están facultadas para dotarlo de contenido.

170. Asimismo, este Tribunal Pleno considera que la fracción VIII del artículo 5 Bis que remite a la fracción VII que se acaba de considerar inconstitucional por formar parte del sistema que vulneró la competencia federal, también debe declararse inválida, precisamente por ser parte de dicho sistema. La fracción VIII del artículo 5 Bis establece como supuesto de sanción la utilización del suelo en contravención a la fracción VII del mismo artículo, por tanto, al hacer esa remisión hace suya de alguna manera la hipótesis contenida en la fracción remitida que establece la prohibición de expedir la licencia de uso de suelo y la autorización en materia de impacto ambiental si se involucran descargas de materiales peligrosos.

171. Por último, el segundo párrafo del artículo 57 de la ley impugnada, también adolece del mismo vicio de inconstitucionalidad, al establecer la prohibición de descargar o infiltrar material peligroso y/o sustancia peligrosa en el suelo o cualquier cuerpo o corriente de agua invade la competencia federal que define e identifica los materiales y residuos que deben catalogarse como peligrosos.

172. En cambio, se estima que la fracción IV del artículo 5 Bis de la Ley de Equilibrio Ecológico Local, es válida porque únicamente otorga la facultad al Gobierno de la entidad federativa para llevar a cabo las gestiones legales necesarias para que los procedimientos de autorización que son competencia del Gobierno Federal no concluyan en una autorización de obras y actividades en las zonas de salvaguarda territorial para prevenir la contaminación y ello pueda implicar la descarga o confinamiento de sustancias peligrosas.

173. Si bien se utilizan las palabras "sustancias peligrosas", lo cierto es que se refieren a los procedimientos administrativos que son competencia del Gobierno Federal que es el ente competente para conocer de las autorizaciones en materia de impacto ambiental relacionadas con sustancias peligrosas.

174. Es decir, cuando el legislador local se refiere a las "sustancias peligrosas" en este contexto, es válido interpretar que el significado de estas palabras está condicionado a lo que disponen las leyes federales y por ello no se invade



la competencia exclusiva de la Federación para legislar sobre esta materia. Además, la disposición que se analiza es congruente con los artículos 28³¹ y 33³² de la LGEEPA, que regula las autorizaciones en materia de impacto ambiental que son competencia federal, pues la propia LGEEPA establece que la secretaria encargada de emitir las autorizaciones respectivas notificará a los Gobiernos de las entidades federativas y los Municipios, que ha recibido la manifestación de impacto ambiental respectiva, a fin de que éstos manifiesten lo que a su derecho convenga.

175. A la misma conclusión se llega respecto de la fracción V del artículo 5 Bis impugnado: no se advierte que vulnere la competencia federal, ya que únicamente establece la obligación de informar a la ciudadanía sobre hechos relacionados con el ejercicio de facultades de competencia federal.

176. El precepto establece una obligación para el Gobierno Estatal de informar a la población sobre las autorizaciones que expida el Gobierno Federal en materia de descargas o confinamiento de sustancias peligrosas en las zonas de salvaguarda territoriales. Por tanto, es claro que la norma no otorga facultades al Ejecutivo Local en materia de descargas o de regulación sobre materiales o sustancias peligrosas, por lo que no se actualiza el vicio de inconstitucionalidad que se estudia en este apartado.

177. Finalmente, el artículo 60 Bis de la ley impugnada tampoco vulnera la competencia federal, por el contrario, el propio legislador estatal, cuando señala "El Gobierno del Estado promoverá ante la autoridad competente la revocación del permiso o autorización correspondiente", reconoce que existen autoridades competentes fuera de su orden de gobierno que tienen la facultad para autorizar las descargas o la disposición de sustancias con materiales pe-

³¹ Se transcriben las porciones relevantes:

"Artículo 28. La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la secretaria establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. ... **IV.** Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos; ... **VIII.** Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas; ... **IX.** Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros; ... **XI.** Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación; ..."



ligrosos. En ese sentido, sucede lo mismo que en el caso anterior, si bien se utilizan las palabras "materiales peligrosos" o "sustancias peligrosas", lo cierto es que deben ser entendidas dentro del contexto que les da la legislación federal y los demás instrumentos normativos de ese orden competencial.

178. En otras palabras, no se advierte que se le otorguen al Ejecutivo Local facultades fuera de su ámbito de competencias, según se ha definido en esta ejecutoria; por el contrario, el precepto le otorga una facultad al Gobierno de la entidad federativa para que promueva ante las autoridades competentes la negativa del permiso o la renovación para realizar esas descargas.

179. Facultad que se encuentra en consonancia con el régimen de descentralización de la gestión de recursos hídricos que promueve la Ley de Aguas Nacionales. De hecho, la propia Ley de Aguas Nacionales contempla los mecanismos para que el Gobierno de la entidad promueva sus intereses ante la autoridad del agua federal encargada de otorgar esos permisos y autorizaciones por cada cuenca. En ese sentido, se desprende de la propia Ley de Aguas Nacionales que el Poder Ejecutivo cuenta con representantes dentro los Consejos de Cuenca, que son los órganos de consulta que asesoran a los Organismos de Cuenca,³³ entre otras cosas, para contribuir al saneamiento de las cuencas y sus cuerpos receptores para prevenir o detener su contaminación.³⁴

³² **Artículo 33.** Tratándose de las obras y actividades a que se refieren las fracciones IV, VIII, IX y XI del artículo 28, la secretaria notificará a los Gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, según corresponda, que ha recibido la manifestación de impacto ambiental respectiva, a fin de que éstos manifiesten lo que a su derecho convenga."

³³ **Artículo 3o.** Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

"XV. 'Consejo de Cuenca': Órganos colegiados de integración mixta, que serán instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre 'la comisión', incluyendo el Organismo de Cuenca que corresponda, y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, y los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca hidrológica o región hidrológica. ..."

"Artículo 13 Bis 2. Los Consejos de Cuenca se organizarán y funcionarán de acuerdo con lo establecido en esta ley ... conforme a los siguientes lineamientos generales: ...

"II. Los Gobiernos Estatales con territorio dentro de la cuenca hidrológica, estarán representados por sus respectivos titulares del Poder Ejecutivo Estatal, quienes fungirán con carácter de vocales; podrán designar un suplente, preferentemente con nivel de secretario o similar; ..."

³⁴ **"Artículo 13 Bis 3.** Los Consejos de Cuenca tendrán a su cargo: ...

"X. Contribuir al saneamiento de las cuencas, subcuencas, microcuencas, acuíferos y cuerpos receptores de aguas residuales para prevenir, detener o corregir su contaminación; ..."



180. Por tanto, es dable concluir que la facultad para promover la revocación del permiso o autorización correspondiente o la negativa de su renovación prevista en el artículo 60 Bis no es inconstitucional.

181. Con base en lo expuesto en este apartado, lo procedente es, por una parte, declarar la invalidez del segundo párrafo de la fracción VII Bis del artículo 148 de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, así como de las fracciones X Bis, XX Bis y XXXIII Bis del artículo 2, de las fracciones I, VII y VIII del artículo 5 Bis, y del segundo párrafo del artículo 57, todos de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente de la entidad federativa; por otra parte, reconocer la validez de las fracciones IV y V del artículo 5 Bis y del artículo 60 Bis de la ley impugnada.

C.2 Régimen de descargas y facultades locales en materia de utilización del suelo

182. Continuando con el análisis de los conceptos de invalidez hechos por los promoventes, ahora se procede a analizar si el régimen sobre descargas en las zonas de salvaguarda vulnera la competencia de la Federación para reglamentar el uso, aprovechamiento o extracción de las aguas que son propiedad de la nación.

183. En ese sentido, solamente resta por analizar los artículos 5 Bis, fracciones III y VI, y 57, párrafo primero, de la ley impugnada, los cuales establecen lo siguiente:

"Artículo 5 Bis. Con el objeto de prevenir y evitar la contaminación en las Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación, las descargas se sujetarán al siguiente régimen:

"...

"III. Las descargas requieren de autorización en materia de impacto ambiental **en términos de la presente ley**, para cuya evaluación se atenderá al principio de precaución del derecho ambiental, así como al principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de la Conferencia de las Naciones Unidas.



"...

"**VI.** La utilización del suelo en las Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación, que involucre la emisión o liberación al mismo de cualquier tipo de descarga de material de desecho, sustancia o residuo utilizado o generado en cualquier tipo de actividad y que puedan verter o infiltrarse a cualquier cuerpo de agua, requiere de licencia de uso de suelo, previa autorización en materia de impacto ambiental **conforme a la presente ley.**"

"**Artículo 57.** No podrán descargarse o infiltrarse en cualquier cuerpo o corriente de jurisdicción estatal o a los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, **aguas** que contengan contaminantes sin previo tratamiento o **sin el permiso o autorización** de la Secretaría de Turismo, Economía y Sustentabilidad del Gobierno del Estado o del Municipio respectivo."

184. En ese orden, procede analizar la fracción III del artículo 5 Bis. Este Tribunal Pleno considera que esta disposición no vulnera el ámbito competencial de la Federación, en tanto que no se refiere a descargas en cuerpos receptores que puedan ser catalogados como bienes de jurisdicción federal, o bien, descargas que necesiten autorización por parte de las autoridades federales por contener sustancias o materiales peligrosos.

185. Conforme al marco competencial previsto en la LGEEPA, la Federación tiene competencia exclusiva para evaluar el impacto ambiental de ciertas obras y actividades que están previstas en el artículo 28 de ese ordenamiento.³⁵

186. Del artículo 28 del citado ordenamiento se advierte que se reserva la competencia exclusiva a la Federación atendiendo, entre otros, a los siguientes

³⁵ "**Artículo 5o.** Son facultades de la Federación: ...

"X. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes; ..."

"**Artículo 28.** La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la secretaria establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico ... Para ello, en los casos en que determine el reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la secretaria:



criterios: *a)* si las obras o actividades pueden abarcar el territorio de dos o más entidades federativas, *b)* si la regulación de la industria en la que se desarrolla la actividad está reservada para la Federación, *c)* la peligrosidad de la actividad que se realiza y/o *d)* si la actividad u obra que se realiza afecta bienes o zonas de jurisdicción federal.

187. De esa manera, es posible observar que, en principio, existen múltiples actividades que están fuera del ámbito de competencias del Ejecutivo Local y que pueden generar descargas y residuos capaces de contaminar los suelos o los cuerpos de agua que se encuentren dentro de las zonas de salvaguarda; pero que, no por ese solo hecho, se incorporan a su ámbito de competencias en materia de evaluación del impacto ambiental. Es decir, que no todos los tipos de descarga (como por ejemplo los que se refieren a materiales o sustancias peligrosas), ni las descargas en *cualquier* cuerpo receptor (como aquellos que son aguas nacionales), deben someterse a una evaluación de impacto ambiental por parte del Ejecutivo Local.

188. Ahora bien, dado que la disposición que se analiza remite al procedimiento de autorización en materia de impacto ambiental previsto en la ley local, es necesario traer al estudio los artículos relacionados con ese procedimiento:

"I. Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos; II. Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica; III. Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear; IV. Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos; V. Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración;... VII. Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas; VIII. Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas; IX. Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros; X. Obras y actividades en humedales, ecosistemas costeros, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales. ... XI. Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación; XII. Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas; y, XIII. Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente. ..."



"Artículo 20. La realización de obras, actividades públicas o privadas que puedan causar impacto al ambiente al rebasar los límites y condiciones señaladas en las disposiciones técnicas ecológicas ambientales aplicables, deberán sujetarse a la autorización previa del Ejecutivo Estatal, con la intervención de los Municipios correspondientes, así como el cumplimiento de los requisitos que se les impongan, una vez evaluado el impacto ambiental que pudiera ocasionar sin perjuicio de otras autorizaciones que corresponda otorgar a las autoridades de competencia federal."

"Artículo 21. Corresponde a la Secretaría de Turismo, Economía y Sustentabilidad del Gobierno del Estado en Coordinación con los Gobiernos Municipales, evaluar el impacto ambiental a que se refiere el artículo anterior, particularmente tratándose de las siguientes materias:

"I. Obra pública estatal.

"II. Caminos rurales.

"III. Zonas y parques industriales.

"IV. Exploración, extracción y procesamiento de minerales o sustancias que constituyen depósitos de naturaleza semejante a los componentes de los terrenos, excepción de las reservadas a la Federación.

"V. Desarrollos turísticos estatales y privados.

"VI. Instalación de tratamiento, confinamiento o eliminación de aguas residuales y de residuos sólidos no peligrosos.

"VII. Fraccionamientos, unidades habitacionales y nuevos centros de población y

"VIII. Obras en áreas naturales protegidas de jurisdicción local; y,

"IX. Las demás que no sean competencia de la Federación." [Énfasis añadido]



189. De la transcripción de los artículos 20 y 21 de la ley local, se observa que existe un listado de supuestos en los que al Ejecutivo Local le corresponderá emitir una autorización en materia de impacto ambiental, que guardan coherencia con la LGEEPA. Esto es, cuando se realicen obras o actividades que rebasen los límites y condiciones establecidas en las disposiciones técnicas ecológicas aplicables, y en particular a la Secretaría de Turismo, Economía y Sustentabilidad del Gobierno Local la evaluación del impacto ambiental en coordinación con los gobiernos municipales en las materias siguientes: a) obra pública estatal, b) caminos rurales, c) zonas y parques industriales, d) exploración, extracción y procesamiento de minerales que constituyen depósitos de naturaleza semejante a los componentes de los terrenos, con excepción de las reservadas a la Federación, e) desarrollos turísticos estatales y privados, f) instalación de tratamiento, confinamiento o eliminación de aguas residuales y de residuos sólidos no peligrosos, g) fraccionamientos, unidades habitacionales y nuevos centros de población, h) obras en áreas naturales protegidas de jurisdicción local y i) las demás que no sean competencia de la Federación.

190. En consecuencia, la porción normativa que se analiza no se contrapone a lo dispuesto por el ya citado artículo 28 de la LGEEPA y, por tanto, al principio de concurrencia establecido en el artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional, en tanto que no invade la competencia federal y además no da lugar a una confusión respecto de las autoridades ante las cuales se debe tramitar la evaluación del impacto ambiental pues, de la interpretación sistemática de la fracción III del artículo 5 Bis impugnado y los artículos 20 y 21 de la ley impugnada, se concluye que se refiere al procedimiento de autorización en materia de impacto ambiental local que regula la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente local que ha sido descrito.

191. Por su parte, la fracción VI del artículo 5 Bis de la ley local tampoco es inconstitucional. De la fracción impugnada se advierten dos obligaciones. El uso de suelo que involucre la emisión o liberación al suelo de *cualquier* descarga, que pueda infiltrarse en *cualquier* cuerpo de agua requiere: a) una autorización en materia de impacto ambiental, conforme a la legislación local y b) una licencia de uso de suelo.



192. Por lo que hace a la obligación señalada en el inciso a) de requerir una autorización en materia de impacto ambiental "*conforme a la presente ley*", la misma no es inconstitucional, porque excluye todos los supuestos que son competencia federal, pues el procedimiento ahí establecido establece las hipótesis que dan lugar a solicitar una autorización en materia de impacto ambiental ante el Ejecutivo de la entidad federativa.

193. Por otro lado, respecto de la segunda obligación señalada en el inciso b), tampoco existe ninguna invasión a la esfera de competencia de la Federación al requerir que se obtenga una licencia de uso de suelo para llevar a cabo cualquier actividad que genere descargas en cualquier cuerpo receptor que se encuentre dentro de las zonas de salvaguarda territoriales.

194. Sobre esta obligación, es pertinente señalar que el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, faculta a los Municipios a expedir licencias para la utilización del suelo en los siguientes términos:

"Artículo 115. ...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"...

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales."

195. En ese sentido, es necesario determinar si autorizar el uso del suelo en un área natural protegida de jurisdicción estatal, es una competencia que recae en las autoridades locales. Al respecto, la LGEEPA establece las siguientes disposiciones relevantes:

"Artículo 20 Bis 4. Los programas de ordenamiento ecológico local serán expedidos por las autoridades municipales, y en su caso por las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental, y tendrán por objeto:



"I. Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales, y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate;

"II. Regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos, y ..."

"Artículo 20 Bis 5. Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento ecológico local, serán determinados en las leyes de las entidades federativas en la materia, conforme a las siguientes bases:

"I. Existirá congruencia entre los programas de ordenamiento ecológico marinos, en su caso, y general del territorio y regionales, con los programas de ordenamiento ecológico local;

"II. Los programas de ordenamiento ecológico local cubrirán una extensión geográfica cuyas dimensiones permitan regular el uso del suelo, de conformidad con lo previsto en esta ley;

"III. Las previsiones contenidas en los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, mediante las cuales se regulen los usos del suelo, se referirán únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población. Cuando en dichas áreas se pretenda la ampliación de un centro de población o la realización de proyectos de desarrollo urbano, se estará a lo que establezca el programa de ordenamiento ecológico respectivo, el cual sólo podrá modificarse mediante el procedimiento que establezca la legislación local en la materia;

"...

"VI. Los programas de ordenamiento ecológico local regularán los usos del suelo, incluyendo a ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, expresando las motivaciones que lo justifiquen; ..."





196. De lo anterior, se advierte que los gobiernos municipales tienen una facultad expresa para autorizar, controlar y regular la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales y conforme a su competencia. Esta facultad, además, debe leerse en armonía con el artículo 148, fracción VII Bis, de la Constitución Local, así como con el artículo 5 Bis, fracción IX, de la ley local que fueron estudiados en el subapartado A) de esta sentencia y que articulan la facultad municipal de regular el uso del suelo en su jurisdicción territorial para las zonas de salvaguarda territoriales:

"**148.** Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos: ...

"**VII Bis.** Incorporar a los planes y programas de desarrollo urbano como uso de suelo de conservación, los decretos de Áreas Naturales Protegidas y de Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación, emitidas por el gobernador del Estado."

"**Artículo 5 Bis.** ...

"**IX.** El Gobierno del Estado y los gobiernos municipales, implementarán las medidas legales necesarias para asegurar que el régimen dispuesto en el presente artículo se incorpore plenamente, con carácter obligatorio y para todos los efectos legales consecuentes, en los planes y programas de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano, conforme a la presente ley y a la Ley en Materia de Desarrollo Urbano del Estado."

197. De esa manera, la autorización de licencias de uso de suelo se deberá llevar a cabo conforme a los programas de ordenamiento ecológico local que son competencia de los gobiernos municipales.

198. Por ello, no se advierte que haya una invasión al ámbito de competencias de la Federación. En todo caso, otorgar las licencias de suelo en las zonas de salvaguarda territoriales es una competencia municipal, que puede estar sujeta a la autorización del impacto ambiental de ciertas actividades, que deberá ser emitida por las autoridades estatales o federales, según corresponda.

199. Sin embargo, es pertinente destacar que aun cuando las actividades que requieran una licencia de uso de suelo ameriten haber obtenido una autori-



zación del impacto ambiental por parte de las autoridades federales, los Municipios no están obligados por ese solo hecho a otorgar las licencias de suelo, tal como lo establece el artículo 33 de la LGEEPA:

"Artículo 33. Tratándose de las obras y actividades a que se refieren las fracciones IV, VIII, IX y XI del artículo 28, la secretaría notificará a los Gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, según corresponda, que ha recibido la manifestación de impacto ambiental respectiva, a fin de que éstos manifiesten lo que a su derecho convenga.

"La autorización que expida la secretaría, no obligará en forma alguna a las autoridades locales para expedir las autorizaciones que les corresponda en el ámbito de sus respectivas competencias."

200. Por tanto, no se advierte que la segunda obligación, la de requerir una licencia de uso de suelo para llevar a cabo cualquier actividad que genere descargas en cualquier cuerpo receptor que se encuentre dentro de las zonas de salvaguarda territoriales, sea inconstitucional.

201. En el mismo sentido, el artículo 57, primer párrafo, tampoco resulta inconstitucional en tanto que las descargas que requieren autorización en materia de impacto ambiental son aquellas que se realicen en *a)* cualquier cuerpo o corriente de jurisdicción estatal o *b)* en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población.

202. Ambos supuestos son conforme al marco de distribución competencial previsto en el artículo 27 de la Constitución Federal, así como en la Ley de Aguas Nacionales, según se expone a continuación.

203. El artículo 27 constitucional establece una competencia exclusiva en favor del Ejecutivo Federal para reglamentar la extracción y utilización de aguas de propiedad nacional, de conformidad con la ley que expida el Congreso para tal efecto.



204. En ese sentido, el artículo 1o. de la Ley de Aguas Nacionales establece que:

"Artículo 1o. La presente Ley es Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **en materia de aguas nacionales**; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable."

205. Asimismo, define la competencia del Ejecutivo Federal en los siguientes términos:

"Artículo 6o. Compete al Ejecutivo Federal:

"I. Reglamentar por cuenca hidrológica y acuífero, el control de la extracción así como la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales del subsuelo, inclusive las que hayan sido libremente alumbradas, y las superficiales, en los términos del título quinto de la presente ley; y expedir los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas reglamentadas que requieren un manejo específico para garantizar la sustentabilidad hidrológica o cuando se comprometa la sustentabilidad de los ecosistemas vitales en áreas determinadas en acuíferos, cuencas hidrológicas, o regiones hidrológicas; ..."

206. Sobre el tema, este Pleno ha interpretado que la facultad prevista desde la Constitución para reglamentar el aprovechamiento, uso y extracción de aguas nacionales también incluye la facultad para regular la **descarga** en los cuerpos receptores catalogados como aguas nacionales.

207. Por esa razón, la regulación concerniente a las *descargas* en cuerpos receptores que sean aguas nacionales en términos del artículo 27, quinto párrafo, de la Constitución Federal, también **pertenecen al ámbito de competencias de la Federación.**



208. En ese sentido se pronunció este Pleno al fallar la controversia constitucional 57/2004³⁶ en donde razonó que, tratándose de aguas del subsuelo, le corresponde al Poder Ejecutivo Federal regular lo relativo a la extracción o descarga de aguas del subsuelo, por mandato constitucional. El razonamiento quedó plasmado en la jurisprudencia de rubro: "AGUAS DEL SUBSUELO. ES COMPETENCIA FEDERAL REGULAR SU EXPLOTACIÓN, USO O APROVECHAMIENTO, INCLUYENDO SU EXTRACCIÓN O DESCARGA."³⁷

209. Si bien el criterio se refiere específicamente a las aguas del subsuelo, este Alto Tribunal considera que el razonamiento es aplicable de manera análoga a todos los casos en los que los cuerpos receptores se traten de aguas nacionales. En el mismo sentido, la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha razonado en algunos de sus precedentes que la regulación de descargas sobre *cualquier* cuerpo de aguas nacionales es competencia federal, porque la administración pública federal debe velar por la conservación ambiental de los bienes que pertenecen a su jurisdicción.³⁸ Ello es coincidente con las bases competenciales dispuestas en el artículo 5o. de la LGEEPA, que literalmente dispone:

"Artículo 5o. Son facultades de la Federación:

³⁶ El estudio se puede consultar en las páginas 69 a 83. Fallada en sesión pública de fecha 22 de noviembre de 2005 **por mayoría de nueve votos** de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón, se aprobó el proyecto; el Ministro Góngora Pimentel y la Ministra Sánchez Cordero votaron en contra y reservaron su derecho de formular voto de minoría.

³⁷ Jurisprudencia P./J. 40/2006, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 1483, «con número de registro digital: 175694».

³⁸ Con apoyo en las tesis aisladas de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a. II/2018 (10a.), de título, subtítulo y texto: "EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A LA QUE DEBE ATENDERSE PARA EL CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS. ... Conforme a lo anterior, se colige que en la materia relativa a la prevención, preservación, protección y saneamiento del agua, las facultades de las autoridades están diseñadas conforme a un ámbito 'territorial', en el cual la administración pública federal debe velar por el equilibrio ecológico y la protección de los recursos naturales de la jurisdicción federal, es decir, de las 'aguas nacionales' a que se refiere el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ...". Con datos de localización en: Décima Época, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 50, Tomo I, enero de 2018, página 538, «con número de registro digital: 2016016».



"...

"XI. La regulación del aprovechamiento sustentable, **la protección y la preservación de las aguas nacionales**, la biodiversidad, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia."

210. Por tanto, se concluye que la regulación sobre las descargas en cuerpos receptores que sean aguas nacionales es una materia reservada de manera exclusiva a la Federación.

211. De la interpretación del parámetro de control integrado por la Constitución Federal, la Ley de Aguas Nacionales y la LGEEPA, se concluye que el Congreso de Baja California Sur solamente puede intervenir en la regulación y control de las descargas de aguas residuales en tres supuestos: a) cuando se trate de descargas a la red de drenaje y alcantarillado municipales,³⁹ b) cuando se trate de aguas de jurisdicción estatal⁴⁰ y c) cuando tenga asignadas aguas nacionales.⁴¹

212. Ahora bien, si el artículo 57, primer párrafo, analizado, únicamente se refiere a cualquier cuerpo o corriente de jurisdicción estatal o a los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, no cabe duda que no interfiere con las facultades de la Federación para reglamentar todo lo referente a descargas en cuerpos receptores de jurisdicción federal.

³⁹ **Ley de Aguas Nacionales: "Artículo 88 Bis 1. ...**

"El control de las descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje o alcantarillado urbano o municipal de los centros de población, que se viertan a cuerpos receptores, corresponde a los Municipios, a los Estados y al Distrito Federal."

⁴⁰ Aquellas aguas que, conforme al **artículo 27, párrafo 5o.** de la **Constitución Federal**, no pertenecen al listado de aguas nacionales: "...Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas."

⁴¹ **LGEEPA: "Artículo 7o.** Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

"...

"VIII. La regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tengan asignadas."



213. Con base en lo expuesto, lo procedente es declarar infundado el concepto de invalidez analizado y en consecuencia **reconocer la validez de las fracciones III y VI del artículo 5 Bis, así como del artículo 57, párrafo primero, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur.**

214. En suma, en el estudio de esta ejecutoria se declararon **inválidas** las siguientes normas:

- Segundo párrafo de la fracción VII Bis del artículo 148 de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur que dispone:

"No se otorgarán los permisos para construcciones, cualquiera que sea su tipo, que tengan como propósito el manejo, la acumulación o resguardo de materiales peligrosos, conforme a la Ley en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente vigente en la entidad."

- Fracciones X Bis, XX Bis y XXXIII Bis del artículo 2 de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur que disponen:

"...

"X Bis. Descarga de materiales peligrosos. La acción de verter, infiltrar, inyectar o depositar al agua o al suelo, e independientemente de que se instale alguna cubierta protectora, aguas o materiales provenientes de cualquier tipo de actividad que contengan sustancias contaminantes o materiales clasificados como peligrosos por poseer características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, biológicas infecciosas, carcinógenas, teratógenas y/o mutágenas, ya sea en áreas de jurisdicción estatal o municipal según sea el caso.

"...

"XX Bis. Material peligroso. Son aquellos elementos, sustancias, compuestos, residuos o mezclas de ellos que, independientemente de su estado físico, representen un riesgo para el ambiente, la salud o los recursos naturales, por sus



características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas, carcinógenas, teratógenas y/o mutágenas, es decir basta el cumplimiento de estas características para ser considerado como tal.

"...

"XXXIII Bis. Sustancia peligrosa. Es aquel elemento o compuesto o la mezcla de ambos, que tiene, contiene o puede liberar una o más de las siguientes características: corrosividad, reactividad, inflamabilidad, explosividad, toxicidad, biológico-infecciosas, carcinogenicidad, teratogenicidad o mutagenicidad."

• Fracciones I, VII y VIII del artículo 5 Bis de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur que establece:

"I. Se prohíben las descargas al suelo o la acumulación sobre el mismo de sustancias con materiales peligrosos, independientemente de la instalación de cubiertas protectoras, ya que éstas sólo son temporales y no permanentes.

"...

"VII. La licencia de uso de suelo y la autorización en materia de impacto ambiental a que se refiere la fracción anterior, no se otorgarán si involucran descargas de materiales peligrosos, atendiendo al principio de precaución del derecho ambiental, así como al principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de la Conferencia de las Naciones Unidas.

"VIII. Cualquier utilización del suelo en contravención de la fracción anterior, será causa de revocación inmediata de la licencia de uso de suelo y de las demás licencias, permisos, autorizaciones o concesiones municipales con que opere el generador de la descarga, con independencia de otras responsabilidades y sanciones que le resulten aplicables al generador de la misma conforme a la presente ley y a las disposiciones legales aplicables en cualquiera de los tres ámbitos de gobierno."

• Segundo párrafo del artículo 57 de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur, que dispone:



"En las Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación no deberá descargarse o infiltrarse material peligroso y/o sustancia peligrosa, en el suelo o, cualquier cuerpo o corriente de agua que se encuentre dentro de ella."

VIII. Efectos

215. En atención a lo dispuesto por el artículo 73, en relación con el 45, ambos de la ley reglamentaria de la materia,⁴² la declaratoria de invalidez a la que se llegó en la presente sentencia surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California Sur.

216. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 79, fracción XXVII Bis, y 148, fracción VII Bis, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, así como de los artículos 2, fracción XXXVII, 3, fracción IV, 5 Bis, fracciones III, IV, V, VI y IX, 57, párrafo primero, 60 Bis, 100 Ter, incisos A), B) y C) y párrafo último, y 100 Quáter de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur, adicionados y reformados mediante el Decreto 2576, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil dieciocho, en atención al apartado VII, subapartados A, B, C.1 y C.2, de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 148, fracción VII Bis, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California

⁴² "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley." "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



Sur y 2, fracciones X Bis, XX Bis y XXXIII Bis, 5 Bis, fracciones I, VII y VIII, y 57, párrafo segundo, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur, adicionados y reformados mediante el Decreto 2576, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil dieciocho; en la inteligencia de que surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California Sur, con fundamento en los apartados VII, tema C.1, y VIII de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Baja California Sur, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los 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, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo ciento quince, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y de las consideraciones,



respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado A, denominado "El alcance de la facultad para regular actividades productivas en las áreas naturales protegidas establecidas por el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur", consistente en reconocer la validez de los artículos 79, fracción XXVII Bis, y 148, fracción VII Bis, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, y 3, fracción IV, 5 Bis, fracción IX, 100 Ter, incisos A) y B) y párrafo último, y 100 Quáter de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur, adicionados y reformados mediante el Decreto 2576, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil dieciocho. Los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo de los párrafos del ciento treinta y tres al ciento treinta y ocho y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y de las consideraciones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado B, denominado "La regulación de las zonas de salvaguarda territoriales no contra- viene la prohibición de establecer áreas naturales protegidas en territorios de jurisdicción federal", consistente en reconocer la validez de los artículos 2, fracción XXXVII, y 100 Ter, inciso C), de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur, adicionados mediante el Decreto 2576, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los 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 apartándose del párrafo doscientos catorce, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado C.2, denominado "Régimen de descargas y facultades locales en materia de utilización del suelo", consistente en reconocer la validez



de los artículos 5 Bis, fracciones III y VI, y 57, párrafo primero, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur, adicionado y reformado mediante el Decreto 2576, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil dieciocho.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado C.1, denominado "Regulación sobre cuestiones relacionadas con materiales o sustancias peligrosas", consistente en reconocer la validez del artículo 5 Bis, fracciones IV y V, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur, adicionado mediante el Decreto 2576, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado C.1, denominado "Regulación sobre cuestiones relacionadas con materiales o sustancias peligrosas", consistente en reconocer la validez del artículo 60 Bis de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur, adicionados mediante el Decreto 2576, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil dieciocho. La Ministra Esquivel Mossa votó por la invalidez de su porción normativa "Mientras se obtiene dicha revocación o, se tramita la renovación, la autoridad municipal competente suspenderá cualquier licencia, permiso, autorización o concesión municipal con que opere el responsable de la afectación". Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado C.1, denominado "Regulación sobre cuestiones relacionadas con materiales o sustancias peligrosas", consistente en declarar la invalidez del artículo 148, fracción VII Bis, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, reformado mediante el Decreto 2576, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil dieciocho. La Ministra Piña Hernández votó en contra. Los Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron únicamente por la invalidez de su porción normativa "conforme a la Ley en materia de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente vigente en la entidad". Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado C.1, denominado "Regulación sobre cuestiones relacionadas con materiales o sustancias peligrosas", consistente en declarar la invalidez del artículo 2, fracciones X Bis, XX Bis y XXXIII Bis, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur, adicionado mediante el Decreto 2576, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas con-



sideraciones, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado C.1, denominado "Regulación sobre cuestiones relacionadas con materiales o sustancias peligrosas", consistente en declarar la invalidez de los artículos 5 Bis, fracciones I y VII, y 57, párrafo segundo, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur, adicionado y reformado mediante el Decreto 2576, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil dieciocho. La Ministra y los Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado C.1, denominado "Regulación sobre cuestiones relacionadas con materiales o sustancias peligrosas", consistente en declarar la invalidez del artículo 5 Bis, fracción VIII, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur, adicionado mediante el Decreto 2576, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil dieciocho. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los 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 VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California Sur.



En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los 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 Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La tesis aislada 2a. II/2018 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de enero de 2018 a las 10:20 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 31 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 2/2019.

En sesión celebrada el once de enero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 2/2019, promovida por diputados integrantes de la Décimo Quinta Legislatura del Estado de Baja California Sur, en contra del Decreto 2576, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política y la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente de dicho Estado.

A lo largo de la discusión, manifesté mi desacuerdo con la metodología y algunas de las consideraciones de los apartados del estudio de fondo, por lo que, a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto en cada uno de estos puntos, en el orden en que quedaron plasmados en la sentencia:

I. Voto concurrente respecto del apartado A, denominado "El alcance de la facultad para regular actividades productivas en las áreas naturales protegidas establecidas por el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur. Análisis de los artículos 79, fracción XXVII Bis y 148, fracción VII Bis, párrafo primero, de la Constitución Local, así como de los artículos 3,



fracción IV, 5 Bis, fracción IX, 100 Ter, incisos A) y B) y último párrafo y 100 Quáter de la ley local".

a) Fallo mayoritario

La sentencia declara infundados los argumentos de los promoventes en cuanto a que el Gobierno de la entidad no puede prohibir o condicionar *cualquier* tipo de actividad dentro de estas zonas, porque, a su juicio, (i) la prohibición o condicionamiento de actividades productivas solamente puede realizarse a través del ordenamiento ecológico del territorio y (ii) la entidad federativa sólo podría prohibir o condicionar actividades que sea competente para regular.

Por lo que respecta al primer argumento, la resolución concluye que los programas de ordenamiento ecológico y las áreas naturales protegidas no son instrumentos excluyentes en la regulación de las actividades productivas de una entidad, sino, por el contrario, debe verificarse que entre ellos existan criterios de congruencia, coordinación y ajuste y, en este sentido, que, en los programas de manejo, que son el instrumento de planeación y regulación de tales áreas, se pormenorizan los tipos de actividades que pueden realizarse dentro de ellas, en concordancia con el uso del suelo en que se establezcan.

En torno al segundo argumento, el fallo considera que las entidades federativas pueden válidamente prohibir cualquier actividad económica o productiva en las áreas naturales protegidas de su competencia, de acuerdo con el objetivo de conservación para el que fueron establecidas.

En consecuencia, se reconoce la validez de las normas impugnadas.

b) Razones del voto concurrente

Aun cuando comparto el reconocimiento de validez, no coincido con la metodología adoptada, en particular, con la calificación de las Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación como áreas naturales protegidas de carácter estatal y, por consiguiente, con la mayoría de las consideraciones de este apartado.

Del procedimiento de reforma tanto a la Constitución Política como a la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, ambas del Estado de Baja California Sur, así como de su denominación y regulación en las normas impugnadas, se desprende que estas zonas fueron creadas para prevenir la contaminación en ciertas áreas del territorio estatal coincidentes con una



cuenca hidrológica donde exista aprovechamiento de agua pluvial en sus diversos usos.

En este sentido, lo que se pretende evitar es la contaminación del agua y el suelo en estas zonas adyacentes a las fuentes de abastecimiento de recursos hídricos y no la protección como tal de áreas en que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad humana o cuyos ecosistemas y funciones integrales requieren ser preservados y restaurados. Desde luego que estas zonas deben ser protegidas, pero no porque cuenten con características particulares, como las áreas naturales protegidas, sino por su cercanía con fuentes de suministro de agua; sin que se busque preservar el ciclo hidrológico en las cuencas –uno de los objetivos de las áreas naturales protegidas que destaca la resolución– ni prevenir directamente su contaminación.

De esta forma, considero que la cuestión efectivamente planteada por los promoventes debe ser analizada en el marco de la competencia de la entidad federativa para prevenir la contaminación del agua y el suelo, establecida en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y la Ley de Aguas Nacionales (LAN).

Ahora bien, de la interpretación sistemática de los artículos 7, fracciones IV, VI, VIII y X,¹ 118 a 133² y 134 a 144³ de la LGEEPA y 85 a 96⁴ de la LAN, se advierte

¹ **Artículo 7o.** Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: ...

IV. La regulación de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la presente ley; ...

VI. La regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente ley; ...

VIII. La regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tengan asignadas; ...

X. La prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras."

² Título cuarto, Protección al ambiente; capítulo III, Prevención y Control de la Contaminación del Agua y de los Ecosistemas Acuáticos.

³ Título cuarto, Protección al ambiente; capítulo IV, Prevención y Control de la Contaminación del suelo.

⁴ Título séptimo, Prevención y control de la contaminación de las aguas y responsabilidad por daño ambiental; Capítulo I, Prevención y Control de la Contaminación del agua.



que las entidades federativas tienen competencia para prevenir y controlar la contaminación en aguas de jurisdicción local, aguas nacionales que tengan asignadas y aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como la generada por actividades no consideradas altamente riesgosas para el ambiente, los residuos sólidos e industriales no considerados como peligrosos y el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación.

Así pues, el establecimiento de las Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación y la prohibición de llevar a cabo *cualquier tipo de actividad* que cause o pueda causar contaminación o desequilibrio ecológico en estas zonas –a que se refieren los artículos 79, fracción XXVII Bis, de la Constitución Local⁵ y 3, fracción IV, 100 Ter, incisos A) y B) y párrafo último y 100 Quáter de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente–⁶ deben entenderse en el contexto de las referidas facultades y de la atribución con que cuenta la entidad para diseñar instrumentos de política ambiental en bienes y zonas de jurisdicción local, de acuerdo con la fracción II del citado artículo 7 de la LGEEPA.⁷

⁵ "79. Son facultades y obligaciones del gobernador: ...

"XXVII Bis. Decretar por causas de utilidad pública Áreas Naturales Protegidas y Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación, en términos de lo dispuesto en la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente vigente en la entidad."

⁶ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley se consideran de utilidad pública: ...

"IV. El establecimiento de Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación."

"Artículo 100 Ter. El gobernador del Estado podrá decretar por causas de utilidad pública, Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación, con sujeción a lo siguiente:

"A) Los decretos deberán ser publicados en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado;

"B) Serán decretadas con el objetivo de evitar la práctica de cualquier tipo de actividad o actividades que causen o puedan causar contaminación, desequilibrio ecológico o afectar el equilibrio de los ecosistemas, atendiendo al principio de precaución del derecho ambiental, así como al principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de la Conferencia de las Naciones Unidas; ...

"Los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales y la sociedad en general del Estado de Baja California Sur, mediante petición escrita, pacífica y respetuosa, así como el Congreso del Estado mediante Acuerdo del Pleno, podrán solicitar al gobernador del Estado que ejerza su facultad de decretar 'Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación' de conformidad con lo establecido en la presente ley."

"Artículo 100 Quáter. El establecimiento de las Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación se llevará a cabo en ejercicio de la competencia de los Gobiernos del Estado y de los Municipios, dispuesta en las fracciones IV y X del artículo 4 y fracciones I y XVIII del artículo 5 de la presente ley, para prevenir y controlar la contaminación."

⁷ "Artículo 7o. Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: ...



En este tenor, contrario a lo afirmado por los accionantes y coincidiendo con lo que se señala en el fallo, el ordenamiento ecológico no es el único instrumento de política ambiental en que pueden regularse actividades productivas, debiendo existir en todo caso congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos instrumentos que se contemplen; razón por la cual resulta, no sólo válido, sino necesario, que, particularmente, los artículos 148, fracción VII Bis, párrafo primero, de la Constitución Local⁸ y 5 Bis, fracción IX, de la ley estatal⁹ prevean la incorporación de los decretos en que se establezcan las zonas de salvaguarda territoriales a los planes y programas de desarrollo urbano municipales, como uso de suelo de conservación, así como la del régimen de descargas para prevenir y evitar la contaminación en las zonas a los planes y Programas de Ordenamiento Ecológico y Desarrollo Urbano del Estado.

De igual modo, contrario a lo que alegan los promoventes y coincidiendo también con lo que se indica en la sentencia, las zonas de salvaguarda territoriales no son zonas intermedias de salvaguarda, de competencia federal, en términos del artículo 148 de la LGEEPA,¹⁰ pues no tienen por objeto garantizar la seguridad de los vecinos de una industria que lleve a cabo actividades altamente riesgosas, a través del establecimiento de restricciones a los usos urbanos

"II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación."

⁸ 148. Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos: ...

"VII Bis. Incorporar a los planes y programas de desarrollo urbano como uso de suelo de conservación, los decretos de Áreas Naturales Protegidas y de Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación, emitidas por el gobernador del Estado."

⁹ "Artículo 5 Bis. Con el objeto de prevenir y evitar la contaminación en las Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación, las descargas se sujetarán al siguiente régimen: ...

"IX. El Gobierno del Estado y los Gobiernos Municipales, implementarán las medidas legales necesarias para asegurar que el régimen dispuesto en el presente artículo se incorpore plenamente, con carácter obligatorio y para todos los efectos legales consecuentes, en los planes y Programas de Ordenamiento Ecológico y de Desarrollo Urbano, conforme a la presente ley y a la Ley en Materia de Desarrollo Urbano del Estado."

¹⁰ "Artículo 148. Cuando para garantizar la seguridad de los vecinos de una industria que lleve a cabo actividades altamente riesgosas, sea necesario establecer una zona intermedia de salvaguarda, el Gobierno Federal podrá, mediante declaratoria, establecer restricciones a los usos urbanos que pudieran ocasionar riesgos para la población. La secretaría promoverá, ante las autoridades locales competentes, que los planes o programas de desarrollo urbano establezcan que en dichas zonas no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población."



que pudieran ocasionar riesgos a la población; sino, como se ha explicado, prevenir la contaminación del agua y el suelo en zonas adyacentes a las fuentes de abastecimiento de recursos hídricos.

II. Voto concurrente respecto del apartado B, denominado "La regulación de las zonas de salvaguarda territoriales no contraviene la prohibición de establecer áreas naturales protegidas en territorios de jurisdicción federal. Análisis de los artículos 2, fracción XXXVII y 100 Ter, inciso C), de la ley local".

a) Fallo mayoritario

La sentencia declara infundado el argumento de los promoventes en cuanto a que tanto las zonas de salvaguarda territoriales (previstas en la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente) como las áreas de protección de recursos naturales (previstas en la LGEEPA) coinciden en sus características, principalmente, en que se establecen para proteger cuencas hidrológicas; sobre la base de que las áreas naturales protegidas que las entidades federativas están facultadas para decretar pueden coincidir en sus objetivos y características con las áreas naturales de carácter federal, sin que ello contravenga el marco de distribución de competencias previsto en la LGEEPA, en términos de los artículos 27, 73, fracción XXIX-G y 124 de la Constitución General.¹¹

¹¹ **Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. ..."



Adicionalmente, la resolución señala que la regulación prevista en la norma impugnada no da pie a interpretar que las zonas de salvaguarda *puedan* o *deban* establecerse en territorios previamente declarados como áreas naturales protegidas de carácter federal, simplemente por no haberse replicado en la legislación local la prohibición prevista en el artículo 46, párrafo tercero, de la LGEEPA.¹²

Por último, el fallo indica que, aun cuando las entidades federativas no pueden, en principio, establecer áreas naturales protegidas en zonas que hubieran sido declaradas como tales por la Federación, el propio artículo 46, párrafo tercero, de la LGEEPA prevé una excepción a ese supuesto, precisamente relacionado con las áreas de protección de recursos naturales.

Por lo tanto, se reconoce la validez de las normas impugnadas.

b) Razones del voto concurrente

Aunque comparto el reconocimiento de validez, no coincido, al igual que en el apartado anterior, con la calificación de las zonas de salvaguarda territoriales como áreas naturales protegidas de carácter estatal, en los términos apuntados y, por ende, con la mayoría de las consideraciones de este apartado.

En mi opinión, el argumento de los promoventes es infundado pues, de la regulación de las zonas de salvaguarda territoriales, en específico, de los artículos

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico."

"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."

¹² **"Artículo 46.** ...

"Los gobiernos de las entidades federativas, en los términos que señale la legislación local en la materia, podrán establecer parques, reservas de las entidades federativas y demás categorías de manejo que establezca la legislación local en la materia, ya sea que reúnan alguna de las características señaladas en las fracciones I a VIII y XI del presente artículo o que tengan características propias de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa. Dichas áreas naturales protegidas no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas competencia de la Federación, salvo que se trate de las señaladas en la fracción VI de este artículo. ..."



2, fracción XXXVII y 100 Ter, inciso C), de la ley estatal,¹³ solamente se advierte que éstas deben ser coincidentes en su delimitación con las cuencas hidrológicas establecidas geográficamente por la Conagua que tengan como característica el aprovechamiento de agua pluvial para diversos usos; de donde no se sigue que puedan ser establecidas en áreas naturales protegidas declaradas previamente por la Federación, particularmente, en áreas de protección de recursos naturales, destinadas a la preservación, entre otros, de las cuencas hidrográficas, de acuerdo con los artículos 46, fracción VI y 53 de la LGEEPA.¹⁴

En este sentido, el establecimiento de estas zonas debe entenderse en el contexto de la distribución de competencias prevista –en lo que aquí interesa– en los artículos 5, fracción II, y 7, fracción II, de la LGEEPA,¹⁵ conforme a los cuales

¹³ **Artículo 2.** Para los efectos de esta ley se entiende por: ...

"XXXVII. Zona de Salvaguarda Territorial para Prevención de la Contaminación. Aquella zona del territorio estatal delimitada por una diversidad topográfica, en la que coexisten suelo, flora, fauna y otros recursos naturales relacionados con éstos y el medio ambiente, coincidente con alguna cuenca o cuencas hidrológicas donde existan aprovechamiento del agua pluvial en sus diversos usos."

Artículo 100 Ter. El gobernador del Estado podrá decretar por causas de utilidad pública, Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación, con sujeción a lo siguiente: ...

"C) Las Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación que se constituyan serán coincidentes en su delimitación con las cuencas hidrológicas ya establecidas geográficamente por la Comisión Nacional del Agua y que tengan como característica el aprovechamiento de agua pluvial para diferentes usos. ..."

¹⁴ **Artículo 46.** Se consideran áreas naturales protegidas: ...

"VI. Áreas de protección de recursos naturales; ..."

Artículo 53. Las áreas de protección de recursos naturales, son aquellas destinadas a la preservación y protección del suelo, las cuencas hidrográficas, las aguas y en general los recursos naturales localizados en terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal, siempre que dichas áreas no queden comprendidas en otra de las categorías previstas en el artículo 46 de esta ley.

"Se consideran dentro de esta categoría las reservas y zonas forestales, las zonas de protección de ríos, lagos, lagunas, manantiales y demás cuerpos considerados aguas nacionales, particularmente cuando éstos se destinen al abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones.

"En las áreas de protección de recursos naturales sólo podrán realizarse actividades relacionadas con la preservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en ellas comprendidos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológica, de conformidad con lo que disponga el decreto que las establezca, el programa de manejo respectivo y las demás disposiciones jurídicas aplicables."

¹⁵ **Artículo 50.** Son facultades de la Federación: ...

"II. La aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en esta ley, en los términos en ella establecidos, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal; ..."



corresponde a la Federación la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en esta ley, en los términos en ella establecidos, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción federal; y a las entidades federativas la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación.

III. Voto concurrente respecto del apartado C.2, denominado "Régimen de descargas y facultades locales en materia de utilización del suelo. Análisis de los artículos 5 Bis, fracciones III y VI y 57, párrafo primero, de la ley local".

a) Fallo mayoritario

La sentencia declara infundados los argumentos de los promoventes, partiendo de dos premisas: (i) la facultad para regular las descargas en cuerpos receptores catalogados como aguas nacionales es exclusiva del Ejecutivo Federal, en términos del artículo 27, párrafo quinto, de la Constitución General¹⁶ y (ii) el

"Artículo 7o. Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: ...

"II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación."

¹⁶ **"Artículo 27.** ...

"Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de



suelo es un cuerpo receptor de jurisdicción federal si tiene el potencial de contaminar los acuíferos subterráneos u otros cuerpos receptores de la misma jurisdicción.

De esta forma, se reconoce la validez de:

- La fracción III del artículo 5 Bis de la ley estatal,¹⁷ en tanto no viola el ámbito competencial de la Federación, al no referirse a descargas en cuerpos receptores que puedan ser considerados bienes de jurisdicción federal o que requieran autorización de las autoridades federales, por contener sustancias o materiales peligrosos; además de no dar lugar a confusión respecto de las autoridades ante las que debe tramitarse la evaluación de impacto ambiental pues, de su interpretación sistemática con los artículos 20 y 21 de la citada ley, se concluye que se refiere al procedimiento de autorización en materia de impacto ambiental local.
- La fracción VI del artículo 5 Bis de la ley estatal,¹⁸ ya que, al prever la obligación de obtener una autorización de impacto ambiental y una licencia de uso de

los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas. ..."

¹⁷ **"Artículo 5 Bis.** Con el objeto de prevenir y evitar la contaminación en las zonas de salvaguarda territoriales para la prevención de la contaminación, las descargas se sujetarán al siguiente régimen: ... **"III.** Las descargas requieren de autorización en materia de impacto ambiental en términos de la presente ley, para cuya evaluación se atenderá al principio de precaución del derecho ambiental, así como al principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de la Conferencia de las Naciones Unidas."

¹⁸ **"Artículo 5 Bis.** Con el objeto de prevenir y evitar la contaminación en las zonas de salvaguarda territoriales para la prevención de la contaminación, las descargas se sujetarán al siguiente régimen: ... **"VI.** La utilización del suelo en las Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación, que involucre la emisión o liberación al mismo de cualquier tipo de descarga de material de desecho, sustancia o residuo utilizado o generado en cualquier tipo de actividad y que puedan verter o infiltrarse a cualquier cuerpo de agua, requiere de licencia de uso de suelo, previa autorización en materia de impacto ambiental conforme a la presente ley."



suelo, no invade las competencias de la Federación en los ámbitos respectivos, porque la primera es local y se encuentra regulada en la propia ley y la segunda es una competencia que recae en las autoridades locales, por involucrar un área natural protegida de carácter estatal.

- El artículo 57, párrafo primero, de la ley estatal,¹⁹ por no interferir con las facultades de la Federación para reglamentar todo lo referente a descargas en cuerpos receptores de jurisdicción federal, ya que sólo se refiere a cualquier cuerpo o corriente de jurisdicción estatal o a los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, de competencia local.

b) Razones del voto concurrente

Aun cuando comparto el reconocimiento de validez, no coincido, al igual que en los apartados anteriores, con la calificación de las zonas de salvaguarda territoriales como áreas naturales protegidas de carácter estatal, en los términos apuntados, la cual se retoma como parte de las consideraciones relacionadas con la fracción VI del artículo 5 Bis de la ley estatal.²⁰

En mi opinión, la expresión "*cualquier* tipo de descarga de material de desecho, sustancia o residuo utilizado o generado en *cualquier* tipo de actividad y que puedan verter o infiltrarse a *cualquier* cuerpo de agua", contenida en la referida norma, debe entenderse en el marco de la competencia que la LGEEPA otorga a las entidades federativas para prevenir y controlar la contaminación en aguas de jurisdicción local, aguas nacionales que tengan asignadas y aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como la generada por actividades no consideradas altamente riesgosas para el ambiente, los residuos sólidos e industriales no considerados como peligrosos y el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación; con lo cual la autorización de impacto ambiental y la licencia de uso de suelo a las que se refiere son las que corresponde emitir a las autoridades locales.

Este voto se publicó el viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹⁹ "Artículo 57. No podrán descargarse o infiltrarse en cualquier cuerpo o corriente de jurisdicción estatal o a los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, aguas que contengan contaminantes sin previo tratamiento o sin el permiso o autorización de la secretaria de turismo, economía y sustentabilidad del Gobierno del Estado o del municipio respectivo. ..."

²⁰ Supra nota 18.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE (DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE JUICIO POLÍTICO Y DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE ESE ESTADO EL DIEZ DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO REFORMADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 7, PÁRRAFOS PRIMERO Y CUARTO, 9, 13, 15, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DOS DÍAS", 20, PÁRRAFO PRIMERO, 21, PÁRRAFOS DEL PRIMERO AL CUARTO, ESTE ÚLTIMO EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DOS DÍAS" Y EN SU FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DOS DÍAS", 24, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DOS DÍAS", Y SEGUNDO, FRACCIÓN I, 33, PÁRRAFO PRIMERO, 35, PÁRRAFO SEGUNDO, 36 Y 44, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS", DE LA LEY DE JUICIO POLÍTICO Y DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA ENTIDAD DE DIEZ DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARGUMENTOS TENDIENTES A DEMOSTRAR LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE



DIO ORIGEN A UNA NORMA IMPUGNADA DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS DE FONDO, ANTE LA POSIBILIDAD DE QUE TENGAN COMO EFECTO LA INVALIDEZ TOTAL DE ÉSTA Y HAGAN INNECESARIO SU ESTUDIO (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL DECRETO No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA EL DIEZ DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO, POR EL CUAL SE EXPIDE LA LEY DE JUICIO POLÍTICO Y DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. SUS FORMALIDADES Y ESTÁNDARES.

VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. DEBE RESPETAR LA EXPRESIÓN Y DEFENSA DE LA OPINIÓN DE LAS MAYORÍAS Y MINORÍAS PARLAMENTARIAS, ASÍ COMO LOS LINEAMIENTOS RELACIONADOS CON EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA.

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. FASES QUE LO COMPONEN.

X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA OMISSION DE ENTREGAR EL DICTAMEN AL MENOS DOCE HORAS ANTES DEL DESAHOGO DE LA SESIÓN RESPECTIVA CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A AQUÉL (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL DECRETO No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA EL DIEZ DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO, POR EL CUAL SE EXPIDE LA LEY DE JUICIO POLÍTICO Y DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

XI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA CALIFICACIÓN DE UN ASUNTO COMO DE "OBVIA Y URGENTE RESOLUCIÓN" REQUIERE UNA MOTIVACIÓN REFORZADA O JUSTIFICADA QUE SOSTENGA LA INCORPORACIÓN DEL DICTAMEN RESPECTIVO EN EL ORDEN DEL DÍA DE UNA SESIÓN ORDINARIA (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL DECRETO No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., PUBLICADO EN EL



PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA EL DIEZ DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO, POR EL CUAL SE EXPIDE LA LEY DE JUICIO POLÍTICO Y DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

XII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER LA DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN CASOS DE NOTORIA URGENCIA (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL DECRETO No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA EL DIEZ DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO, POR EL CUAL SE EXPIDE LA LEY DE JUICIO POLÍTICO Y DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ ANTE LA EXISTENCIA DE VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LA NORMA IMPUGNADA (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL DECRETO No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA EL DIEZ DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO, POR EL CUAL SE EXPIDE LA LEY DE JUICIO POLÍTICO Y DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ DE LOS DECRETOS LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., Y LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, RESPECTIVAMENTE, EL VEINTISÉIS DE ENERO Y EL QUINCE DE MAYO, AMBOS DE DOS MIL DIECINUEVE, SÓLO EN LO REFERENTE A LAS MODIFICACIONES AL CUERPO NORMATIVO COMBATIDO).

XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SUERTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL DECRETO No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., PUBLICADO EN EL PERIÓDICO



OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA EL DIEZ DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO, POR EL CUAL SE EXPIDE LA LEY DE JUICIO POLÍTICO Y DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 43/2018. DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA QUINTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. 27 DE JULIO DE 2020. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: SALVADOR OBREGÓN SANDOVAL.

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

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

RESULTANDO:

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

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

I. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Chihuahua.

II. Órganos Ejecutivos: Gobernador Constitucional y secretario general de Gobierno del Estado de Chihuahua.

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



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

El contenido de esas normas es el siguiente:

"Artículo 7. Presentación y ratificación de la denuncia.

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

"El escrito de denuncia deberá contener los siguientes datos:

"...

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

"...

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

"Artículo 8. Documentos presentados con posterioridad.

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



"I. Los de fecha posterior.

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

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

"Artículo 9. Integración de la Comisión Jurisdiccional.

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

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

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

"Artículo 11. Notificación a la parte denunciada.

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

"...

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



"Artículo 12. Contestación de la denuncia.

"...

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

"Artículo 13. Instrucción y alegatos.

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

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

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

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



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

"Artículo 16. Sesión plenaria.

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

"...

"IV. El jurado de sentencia discutirá y votará las conclusiones propuestas por la Comisión Jurisdiccional."

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

"Artículo 28. Sesión plenaria.

"Enlistado el dictamen y conforme al turno que le corresponda en el orden del día, la presidencia de la mesa directiva declarará al Pleno que se erige en jurado de procedencia, y se actuará conforme a lo siguiente:



"...

"IV. El jurado de procedencia discutirá y votará las conclusiones propuestas por la Comisión Jurisdiccional."

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

I. Violación al proceso legislativo.

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

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

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

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

Para la inclusión del citado dictamen debió fundarse y motivarse por qué se consideraba que revestía la calidad de un asunto especial y urgente, lo cual no aconteció, ya que faltó acreditarse ante el Pleno del Congreso del Estado de



Chihuahua que el asunto tuviera esas características, y aprobándose la inclusión del mismo, por lo que se trató de un abuso de poder.

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

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

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

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



Con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las disposiciones referentes a la Gaceta Parlamentaria, y conocimiento íntegro de los asuntos que se someterán a consideración del Pleno, los integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Chihuahua emitieron un acuerdo el veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, el cual entró en vigor el veintidós de septiembre del mismo año, llevando por título: "*Acuerdo mediante el cual se establecen los términos y procedimientos para la presentación de documentos y la celebración de reuniones de la mesa directiva, del segundo año de ejercicio constitucional, de la LXV Legislatura del H. Congreso del Estado de Chihuahua*".

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

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

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

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

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



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

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

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

"Artículo 16. Sesión plenaria.

"Enlistado el dictamen y conforme al turno que le corresponda en el orden del día, la presidencia de la mesa directiva declarará que el Pleno se erige en jurado de sentencia, y se actuará conforme a lo siguiente:

"...

"IV. El jurado de sentencia discutirá y votará las conclusiones propuestas por la Comisión Jurisdiccional."

"Artículo 28. Sesión plenaria.

"Enlistado el dictamen y conforme al turno que le corresponda en el orden del día, la presidencia de la mesa directiva declarará al Pleno se erige en jurado de procedencia, y se actuará conforme a lo siguiente:

"...



"IV. El jurado de procedencia discutirá y votará las conclusiones propuestas por la Comisión Jurisdiccional."

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

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

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

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

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

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

Ello se estima así, toda vez que en el artículo 7 se señala que a la denuncia deben adjuntarse las pruebas en las que se funda la misma, precisándose en el





artículo 8 del ordenamiento en cita que efectuada la ratificación no se admitirán a la parte denunciante otros documentos, excepto los que tienen el carácter de pruebas supervinientes especificándose cuáles son éstas, e incluso estableciéndose en el artículo 10 que la Comisión Jurisdiccional analizará la admisión de la solicitud, la cual únicamente podrá ser rechazada si fuere notoriamente improcedente o no se apoya en prueba alguna.

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

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

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

Además, se tildan de inconstitucionales los artículos 13 y 25 de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, toda vez que no se puede sujetar la admisión de las pruebas al tiempo que se lleve el desahogo de las mismas, porque con ello se violenta de manera flagrante el principio de legalidad y la garantía de audiencia, al no permitir una adecuada



defensa, restringiendo el derecho de ser oído y vencido en juicio, al facultar a la autoridad sustanciadora del procedimiento para que se desestimen discrecionalmente medios de convicción, por el solo hecho de la imposibilidad de la autoridad para desahogar los mismos en los términos fijados por la ley, y estableciendo de nueva cuenta la facultad discrecional de desechar los medios de convicción que a su juicio y libre arbitrio sean improcedentes.

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

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

Los argumentos propuestos como conceptos de invalidez son infundados.

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

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

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

¹ Fojas 246 a 280 del expediente.



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

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

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

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

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

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

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

En conclusión:

1. No se reconoce algún tipo de violación al proceso legislativo, ni a la libertad parlamentaria, pues para la emisión del decreto se observaron todas las disposiciones legales, respetando la importancia que el asunto merecía.



2. La creación de la Comisión Jurisdiccional no encuadra en el concepto de tribunal especial, ni su actuar se considera invasivo de la esfera de competencia del Ministerio Público.

3. Lo que se busca con la instauración del juicio político es proteger y brindar certeza jurídica, salvaguardando los principios del debido proceso.

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

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

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

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

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

² *Ibidem*, fojas 502 a 517.



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

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

OCTAVO.—Intervención del entonces procurador general de la República. El titular de la citada dependencia se abstuvo de formular su respectivo pedimento.³

Al respecto, debe precisarse que con fundamento en los artículos 10, fracción IV, y 66 de la ley reglamentaria, en relación con los diversos 5, fracción VII⁴ y sexto transitorio⁵ de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, corresponde a dicha Fiscalía intervenir en las acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales, aunado a que todas las referencias normativas a la Procuraduría General de la República o del procurador general de la República, se entenderán referidas a la Fiscalía General de la República o a su titular, en los términos de sus funciones constitucionales vigentes.

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

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

⁴ "Artículo 5. Funciones de la Fiscalía General de la República

"Corresponde a la Fiscalía General de la República:

"...

"VII. Intervenir en las acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales."

⁵ "Transitorios

"...

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

⁶ Foja 557 del expediente.



CONSIDERANDO:

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

- María Isela Torres Hernández.
- Imelda Irene Beltrán Amaya.
- Rocío Grisel Sáenz Ramírez.
- René Frías Bencomo.
- María Antonieta Mendoza Mendoza.
- Martha Rea y Pérez.



- Alejandro Gloria González.
- Hever Quezada Flores.
- Leticia Ortega Máñez.
- Pedro Torres Estrada.
- Rubén Aguilar Jiménez.
- Héctor Vega Nevárez.

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

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

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

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

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



diecisiete, por la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, en el cual se aprobó la designación de la diputada Diana Karina Velázquez Ramírez como presidenta de la mesa directiva, por un periodo de encargo del uno de septiembre de dos mil diecisiete al treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho, publicado el uno de septiembre de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Gobierno de ese Estado; y en términos del artículo 75, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la referida entidad.⁸

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

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

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

⁸ "Artículo 75. La o el presidente de la mesa directiva lo será también del Congreso, y tendrá las atribuciones siguientes:

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

⁹ Fojas 518 a 526 del expediente.

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

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

¹¹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

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



i. Violaciones cometidas en el procedimiento legislativo; e

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

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

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

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

- **Reformados:** 9, 13, 15, 21; 24, párrafo primero, y del párrafo segundo, su fracción I; 36 y 44, párrafo primero.

- **Adicionada:** la fracción IV al párrafo segundo del artículo 24.

Ahora bien, para el examen de la incidencia del decreto combatido en la presente acción de inconstitucionalidad, es pertinente hacer referencia al crite-

¹³ "Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

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

¹⁵ "Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

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



rio sustentado por este Tribunal Pleno derivado fundamentalmente, de la acción de inconstitucionalidad 28/2015,¹⁷ reiterado en subsecuentes precedentes,¹⁸ y que se refiere a la existencia de un nuevo acto legislativo que provoque el sobreseimiento por cesación de efectos de la norma general impugnada.

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

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

- a) Que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y,

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

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

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



b) Que exista una modificación en el sentido normativo (criterio material).²⁰

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

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

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

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

Por tanto, no cualquier modificación puede provocar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino que, concluidas las etapas del procedimiento legislativo, éste indefectiblemente debe producir un impacto jurídico; lo que da

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



lugar a determinar que también quedarían excluidas aquellas modificaciones de tipo metodológico propias de la técnica legislativa, en las que por cuestiones formales es necesario ajustar la ubicación de los textos o la denominación de ciertos entes, dependencias y organismos.

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

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

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



se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema."²¹

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

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

El pronunciamiento respectivo se hará por cada uno de los preceptos modificados, antecedido por un cuadro comparativo que al efecto se inserta, en cuya primera columna se reproducen los artículos del decreto por el que se expide la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, publicado el diez de marzo de dos mil dieciocho –texto original–; en la

²¹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, jurisprudencia, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página: 65, registro digital: 2012802.



segunda, el decreto por el que se reforman diversos artículos de la mencionada ley, publicado el veintiséis de enero de dos mil diecinueve, identificándose con subrayado las respectivas modificaciones; y en la tercera, el decreto de quince de mayo de ese mismo año, por el que se reforman diversos preceptos y se adiciona una fracción en uno de ellos, todos también de la citada ley, destacándose en **negritas** dichas reformas y adición.

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



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

Al respecto, el artículo tercero transitorio²² del decreto publicado el veintiséis de enero de dos mil diecinueve, señala que todas las acciones, gestiones, medidas y asuntos que se encuentren vigentes o en trámite de la antes denominada "*Secretaría de Asuntos Interinstitucionales*", se trasladan a la secretaría que corresponda según la naturaleza jurídica o administrativa de cada caso concreto, aunado a que, el seguimiento procesal de todos los expedientes legales en que el Congreso del Estado sea parte, activa, pasiva, como tercero interesado, como autoridad responsable, o instancia sustanciadora, incluidos los expedientes relativos a juicios políticos o declaratorias de procedencia que en su caso existan, se asumen por la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos a partir del veintisiete de enero de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el referido decreto.

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

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

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



Entre los artículos que fueron derogados de la mencionada ley orgánica, se encuentran la fracción III del artículo 124,²³ la cual contemplaba a la "*Secretaría de Asuntos Interinstitucionales*" como órgano técnico del Congreso del Estado de Chihuahua para el cumplimiento de sus atribuciones legales, así como el diverso 131 que integraba el capítulo IV denominado: "*De la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales*", el cual enlistaba en sus veinte fracciones los asuntos que le correspondía despachar a esa extinta secretaría.²⁴

²³ La fracción en comento literalmente establecía que:

"Artículo 124. Para el cumplimiento de sus obligaciones legales y constitucionales, el Congreso contará con los siguientes órganos: ...

"III. Secretaría de Asuntos Interinstitucionales."

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

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

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

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

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

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

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

"VI. Auxiliar a la presidencia de la mesa directiva, en su caso, en la ejecución de los acuerdos del Congreso y de la Junta de Coordinación Política.

"VII. Auxiliar a la presidencia de la mesa directiva en la sustanciación de los procedimientos administrativos a que se refiere la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y en la formulación del dictamen correspondiente, mismo que se presentará al Pleno.

"Tratándose de servidores públicos del Congreso, en lo relativo a las responsabilidades, quien presida la mesa directiva resolverá en definitiva.

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

"IX. Coordinarse con las otras secretarías para la ejecución de las resoluciones del Congreso, de la Junta de Coordinación Política, así como de la mesa directiva.

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

"XX. Atender las demás actividades que le señalen la presente ley y otros ordenamientos legales aplicables, o las que le encomiende el Pleno, la Junta de Coordinación Política o quien presida la mesa directiva, en su caso."



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



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

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

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

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

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

Pero además, el artículo 9 en comento volvió a ser reformado a través del diverso decreto publicado el quince de mayo de dos mil diecinueve, cambián-



dose el título del artículo de "*Integración de la Comisión Jurisdiccional*" a "*Del turno de la denuncia*", estableciendo en su primer párrafo como el órgano al cual se habrá de turnar la denuncia ratificada a la Comisión Jurisdiccional en lugar de la Junta de Coordinación Política.

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

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

Ello se estima así, toda vez que de conformidad con los artículos 14, fracción I,²⁵ 60²⁶ y 61, párrafo primero,²⁷ de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, el Congreso de ese Estado funciona en Pleno, pero para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxilia –entre otros– de la Junta de Coordinación Política, órgano que tiene una naturaleza colegiada en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios, a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legal-

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

"I. Junta de Coordinación Política."

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

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



mente le corresponden; encontrándose integrada la Junta de Coordinación Política por quienes coordinen los grupos o coaliciones parlamentarios, por las o los diputados que se constituyan como representaciones parlamentarias, por las o los diputados independientes, por quien presida la mesa directiva, y por las o los subcoordinadores; todos con derecho a voz y voto, con excepción de estos dos últimos, que sólo tendrán voz.

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

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

Es oportuno puntualizar que a través del referido decreto publicado el quince de mayo de dos mil diecinueve, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones tanto de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de

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

"IV. Comisiones."

²⁹ "Artículo 115. Las Comisiones Jurisdiccionales conocerán:

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

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

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



Chihuahua, como de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para la misma entidad.

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

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

Por su parte, el numeral 115 bis de la ley en comento, establece como conocimiento de dicha comisión, las denuncias o acusaciones que se presenten

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

³¹ "Artículo 115 Bis. La Comisión Jurisdiccional conocerá:

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

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

"En lo no previsto, expresamente, para esta comisión, se estará a lo dispuesto por el título quinto de esta ley y la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua."

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



en contra de las personas servidoras públicas señaladas en el artículo 178, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua; y las solicitudes por parte del Ministerio Público para declarar si ha lugar o no a proceder penalmente en contra de las personas servidoras públicas, que señala el artículo 179 de la misma Constitución Local, señalando además en su último párrafo que en lo no expresamente previsto para esa comisión, se estará a lo dispuesto por el título quinto de la propia ley orgánica –que lleva por título *"De las comisiones y comités"*– y la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua.

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

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

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



<p>Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 10 de marzo de 2018.</p>	<p>Decreto No. LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 26 de enero de 2019.</p>	<p>Decreto No. LXVII/RFLEY/0333/2019 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 15 de mayo de 2019.</p>
<p>"Artículo 13. Instrucción y alegatos.</p> <p>Concluido el plazo señalado en el Artículo 11, fracción II de esta Ley, la Comisión Jurisdiccional abrirá un periodo de diez días para el ofrecimiento de pruebas, comunes a la parte denunciante y a la denunciada.</p> <p>Al fenecer este plazo, la comisión dictará un acuerdo sobre la admisión de las pruebas ofrecidas, y ordenará las medidas que resulten necesarias para su preparación; fijando día y hora para la celebración de la audiencia, dentro de los quince días siguientes, en la que tendrá lugar el desahogo de las pruebas de la parte denunciante, la denunciada y aquellas que se determinen por la propia comisión para mejor proveer. Dicho acuerdo deberá ser notificado personalmente a la denunciante y a la denunciada dentro de los tres días siguientes a que se dicte el mismo.</p> <p>Serán admisibles todo tipo de pruebas, pero se desahogarán aquellas cuyo desahogo implique salir del plazo</p>	<p>"Artículo 13. ..." (No hubo reformas).</p>	<p>"Artículo 13. Instrucción y alegatos.</p> <p>(Reformado, P.O. 15 de mayo de 2019) Concluido el plazo señalado en el artículo 11, fracción II de esta ley, la Comisión Jurisdiccional ordenará la apertura de un periodo para el desahogo de pruebas, el cual no podrá exceder de veinte días comunes.</p> <p>(Reformado, P.O. 15 de mayo de 2019) También dictará un acuerdo sobre la admisión de las pruebas ofrecidas por las partes en sus escritos de denuncia y contestación a la misma, y aquellas que se determinen por la propia comisión para mejor proveer.</p> <p>(Reformado, P.O. 15 de mayo de 2019) Serán admisibles todo tipo de pruebas, pero se desahogarán aquellas cuyo desahogo implique salir del plazo señalado para tales efectos.</p>



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

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

La Comisión Jurisdiccional calificará la idoneidad de las pruebas, desechando las que sean improcedentes, debiendo en este supuesto fundar y motivar su determinación. Para determinar esta improcedencia se atenderá a lo dispuesto por el artículo 24, fracciones I, II, III y IV de esta ley. La resolución que admita o deseche las pruebas es inatacable.

(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. 15 de mayo de 2019)

Asimismo, ordenará las medidas que resulten necesarias para su preparación; fijando día y hora para el desahogo de aquellas que así lo ameriten.

(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. 15 de mayo de 2019)

Dicho acuerdo deberá ser notificado personalmente a la denunciante y a la denunciada dentro de los tres días siguientes a que se dicte el mismo.

(Reformado, P.O. 15 de mayo de 2019)

Si al concluir dicho plazo no hubiese sido posible desahogar las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse de otras, la Comisión Jurisdiccional podrá ampliarlo por una sola vez hasta por



<p>Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista de la parte denunciante, de la denunciada y de su defensa, por un plazo común de tres días, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, los cuales deberán presentar por escrito dentro de los cinco días siguientes a la conclusión del plazo citado en primer término."</p>		<p>quinze días, concluido el cual se declararán desiertas de plano las pruebas que no haya sido posible desahogar.</p> <p>(Reformado [N. de E. Republicado], P.O. 15 de mayo de 2019)</p> <p>Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista de la parte denunciante, de la denunciada y de su defensa, por un plazo común de tres días, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, los cuales deberán presentar por escrito dentro de los cinco días siguientes a la conclusión del plazo citado en primer término."</p>
--	--	---

Los cambios entre el texto del artículo 13 al expedirse la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, y luego de su reforma ocurrida el quinze de mayo de dos mil diecinueve, repercuten integralmente en su sentido normativo, en la medida de que antes se preveía que concluido el plazo de diez días –previsto en el artículo 11, fracción II, de la propia ley–³³ la Comisión Jurisdiccional abriría un periodo de diez días para el ofrecimiento de pruebas, comunes a la parte denunciante y a la denunciada, el cual, una vez fenecido, la comisión dictaría un acuerdo sobre la admisión de las pruebas ofrecidas, y ordenaría las medidas que resultaran necesarias para su preparación; fijando día y hora para la celebración de la audiencia, dentro de

³³ "Artículo 11. Notificación a la parte denunciada.

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

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



los quince días siguientes, en la que tendría lugar el desahogo de las pruebas de la parte denunciante, la denunciada y aquellas que se determinarían por la propia comisión para mejor proveer, acuerdo que debería ser notificado personalmente a la denunciante y a la denunciada dentro de los tres días siguientes a que se dictara el mismo.

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

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

- La Comisión Jurisdiccional ordenará la apertura de un periodo para el desahogo de pruebas, el cual no podrá exceder de veinte días comunes –antes el periodo era de diez días comunes–.

- Dicha comisión, además de dictar acuerdo sobre la admisión de las pruebas ofrecidas por las partes en sus escritos de denuncia y contestación de la misma, también lo hará respecto de las que determine la propia comisión para mejor proveer –previamente se decía que la comisión dictaría un acuerdo sobre la admisión de las pruebas ofrecidas y se limitaba a decir que ordenaría las medidas que resultaran idóneas para su preparación–.

- La comisión, para determinar qué pruebas desecha por improcedentes, debe atender lo dispuesto en el artículo 24, fracciones I, II, III y IV, de la propia



legislación³⁴ –con anterioridad no había remisión expresa a dicho precepto, aunado a que la fracción I de ese artículo fue reformada mediante el decreto publicado el quince de mayo de dos mil diecinueve, y también a través del mismo se adicionó la fracción IV–.

- La comisión ordenará las medidas que resulten necesarias para la preparación de las pruebas, fijando día y hora para el desahogo de aquellas que así lo ameriten –primigeniamente, si bien también se preveía que la comisión ordenaría las medidas que resultaran necesarias para su preparación, a diferencia de ahora, se decía que se fijaría día y hora para la celebración de la audiencia, dentro de los quince días siguientes, en la que tendría lugar el desahogo de las pruebas de la parte denunciante, la denunciada y aquellas que se determinaran por la propia comisión para mejor proveer–.

- Concluido el plazo para el desahogo de pruebas, el cual no puede exceder de veinte días comunes, y no hubiese sido posible desahogar las pruebas ofrecidas oportunamente, o si es necesario allegarse de otras, la Comisión Jurisdiccional podrá ampliarlo por una sola vez por quince días, concluido el cual se declararán desiertas de plano las pruebas que no se hayan podido desahogar –antes se contemplaba que si al concluir el plazo de quince días para su desahogo, no hubiese sido posible desahogar las pruebas ofrecidas oportunamente, o fuera preciso allegarse de otras, la Comisión Jurisdiccional podría ampliarlo por una sola vez y por un plazo de veinte días, concluido el cual se declararían desiertas de plano las pruebas cuyo desahogo no se hubiera llevado a cabo–.

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

"...

"En caso de existir ofrecimiento de pruebas, resolverá sobre la admisión de éstas, ordenando las medidas que resulten necesarias para su desahogo. Podrán desecharse aquellos medios de prueba en los que se actualice alguno de los siguientes supuestos:

(Reformada, P.O. 15 de mayo de 2019)

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

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

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

(Adicionada, P.O. 15 de mayo de 2019)

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



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

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

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

Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 10 de marzo de 2018.	Decreto No. LXVI/RFLEY/0271/ 2019 I P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 26 de enero de 2019.	Decreto No. LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 15 de mayo de 2019.
"Artículo 15. Convocatoria del Pleno. La Comisión Jurisdiccional remitirá el dictamen dentro de los dos días siguientes a la presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente, según corresponda. La mesa directiva, a su vez, convocará a sesión al Pleno del Congreso, mismo que	"Artículo 15. ..." (No hubo reformas).	"Artículo 15. Convocatoria del Pleno. (Reformado, P.O. 15 de mayo de 2019) La Comisión Jurisdiccional remitirá el dictamen dentro de los tres días siguientes a la presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente, según corresponda. La mesa directiva, a su vez,



<p>deberá reunirse dentro de los cinco días siguientes para resolver sobre la denuncia. Deberá citarse a esta sesión plenaria a la parte denunciante y a la denunciada para que se presenten personalmente, la segunda, en su caso, asistida de su defensa."</p>		<p>convocará a sesión al Pleno del Congreso, mismo que deberá reunirse dentro de los cinco días siguientes para resolver sobre la denuncia. Deberá citarse a esta sesión plenaria a la parte denunciante y a la denunciada para que se presenten personalmente, la segunda, en su caso, asistida de su defensa."</p>
--	--	--

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

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

<p>Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 10 de marzo de 2018.</p>	<p>Decreto No. LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 26 de enero de 2019.</p>	<p>Decreto No. LXVII/RFLEY/0333/2019 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 15 de mayo de 2019.</p>
<p>"Artículo 20. Presentación de la solicitud.</p>	<p>"Artículo 20. Presentación de la solicitud.</p>	<p>Artículo 20. ..." (No hubo reformas).</p>



El Ministerio Público presentará la solicitud de declaración de procedencia ante la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales del Congreso del Estado, a través de quien ostente la titularidad de la Fiscalía General del Estado o de la persona en que se delegue esa facultad.	(Reformado, P.O. 26 de enero de 2019) El Ministerio Público presentará la solicitud de declaración de procedencia ante la Secretaría de Asuntos <u>Legislativos y Jurídicos</u> del Congreso del Estado, a través de quien ostente la titularidad de la Fiscalía General del Estado o de la persona en que se delegue esa facultad.	
El escrito ...	El escrito ...	
I a V. ...	I a V. ...	
Al escrito ..."	Al escrito ..."	

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

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

Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 10 de marzo de 2018.	Decreto No. LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 26 de enero de 2019.	Decreto No. LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 15 de mayo de 2019.
"Artículo 21. Admisión e integración de la Comisión Jurisdiccional.	"Artículo 21. Admisión e integración de la Comisión Jurisdiccional.	(Reformado, P.O. 15 de mayo de 2019) "Artículo 21. Admisión y turno de la solicitud .



<p>Presentada la solicitud, la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales la turnará, al día siguiente, a la Junta de Coordinación Política, dando vista a la presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente.</p>	<p>(Reformado, P.O. 26 de enero de 2019) Presentada la solicitud, la Secretaría de Asuntos <u>Legislativos y Jurídicos</u> la turnará, al día siguiente, a la Junta de Coordinación Política, dando vista a la presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente.</p>	<p>Presentada la solicitud, la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos la turnará, al día siguiente, a la Comisión Jurisdiccional, dando vista a la presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente.</p>
<p>El asunto se enlistará en la siguiente sesión, a efecto de que el Pleno, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, integre una Comisión Jurisdiccional, la cual contará con cinco miembros propietarios y tres suplencias, misma que reflejará la composición plural del Congreso. Las personas suplentes entrarán en funciones según el orden de prelación en que hayan sido designadas.</p>	<p>El asunto ...</p>	<p>Si una vez presentada la solicitud aún no se encontrara integrada esta comisión, se le dará el trámite correspondiente hasta que haya quedado conformada.</p>
<p>Si lo señalado en el párrafo anterior aconteciere durante alguna Diputación Permanente, la mesa directiva convocará a un periodo extraordinario, en un plazo no mayor de tres días, a efecto de conocer del asunto.</p>	<p>Si lo señalado ...</p>	<p>La Comisión Jurisdiccional analizará dentro de los siguientes cinco días, a que le fuere turnada la solicitud, la admisión, o no, de la misma, resolviendo mediante la emisión del dictamen correspondiente. Dicha solicitud únicamen-</p>
<p>La Comisión Jurisdiccional analizará y resolverá dentro de los siguientes dos días, la admisión de la solicitud, mediante un dictamen de inicio. Dicha solicitud únicamente podrá ser rechazada en los siguientes casos:</p>	<p>La comisión ...</p>	



<p>I. Si la persona imputada no se ubica dentro de las y los servidores públicos a que se refiere el artículo 179 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.</p>	<p>I y II ..."</p>	<p>te podrá ser rechazada en los siguientes casos:</p>
<p>II. Si carece de los registros de investigación que apoyen la solicitud. En este último caso, la comisión prevendrá a la persona solicitante para que los exhiba en un plazo de dos días."</p>		<p>I. Si la persona imputada no se ubica dentro de las y los servidores públicos a que se refiere el artículo 179 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.</p>
		<p>II. Si carece de los registros de investigación que apoyen la solicitud. En este último caso, la comisión prevendrá a la persona solicitante para que los exhiba en un plazo de tres días."</p>

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

Por su parte, es de precisarse que el cambio entre el original cuarto párrafo y el reformado tercero mediante decreto de quince de mayo de dos mil diecinueve, radica en que se señalaba que la Comisión Jurisdiccional analizaría y resolvería dentro de los siguientes dos días, la admisión de la solicitud –de declaración de procedencia–, mediante un dictamen de inicio, y ahora se precisa que esa



comisión analizará dentro de los siguientes cinco días a que le fuere turnada la solicitud –de declaración de procedencia–, la admisión, o no, de la misma, resolviendo mediante la emisión del dictamen correspondiente.

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

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

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

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

Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 10 de marzo de 2018.	Decreto No. LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 26 de enero de 2019.	DECRETO No. LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 15 de mayo de 2019.
"Artículo 24. Recepción de la contestación de la solicitud.	"Artículo 24. ..." (No hubo reformas).	"Artículo 24. Recepción de la contestación de la solicitud.



A los dos días siguientes de concluido el plazo señalado en el artículo 22, fracción II de esta ley, la Comisión Jurisdiccional proveerá sobre la recepción del escrito de contestación, fijando día y hora para la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, la cual deberá celebrarse dentro de los quince días siguientes, citando a la parte imputada, asistida por su defensa, así como a quien ostente la titularidad de la Fiscalía General del Estado o a la persona en que se haya delegado esa facultad.

En caso ...

I. Sobreabundante: por referirse a diversos medios de prueba del mismo tipo, testimonial o documental, que acrediten lo mismo en reiteradas ocasiones. En este caso, la Comisión Jurisdiccional prevendrá a la persona imputada para que, en un plazo de dos días, reduzca el número de testigos o de documentos.

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

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

(Reformado, P.O. 15 de mayo de 2019)

A los **tres** días siguientes de concluido el plazo señalado en el artículo 22, fracción II de esta ley, la Comisión Jurisdiccional proveerá sobre la recepción del escrito de contestación, fijando día y hora para la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, la cual deberá celebrarse dentro de los quince días siguientes, citando a la parte imputada, asistida por su defensa, así como a quien ostente la titularidad de la Fiscalía General del Estado o a la persona en que se haya delegado esa facultad.

En caso ...

(Reformada, P.O. 15 de mayo de 2019)

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

II. ...

III. ...



		(Adicionada, P.O. 15 de mayo de 2019) IV. Ilícitas: por haberse obtenido con violación a algún derecho fundamental."
--	--	--

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

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

³⁵ "Artículo 22. Notificación a la persona imputada.

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

"...

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



para que la persona imputada cumpla con la prevención de reducir el número de medios probatorio –en general– sin que se reduzca a testigos o documentos.

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

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

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



Las notificaciones ...	Las notificaciones...	
I a III. ...	I a III. ...	
Podrá efectuarse ...	Podrá efectuarse ...	
Las declaraciones ..."	Las declaraciones ..."	

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

Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 10 de marzo de 2018.	Decreto No. LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 26 de enero de 2019.	Decreto No. LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 15 de mayo de 2019.
"Artículo 35. Derecho a recurrir.	"Artículo 35. Derecho a recurrir.	Artículo 35. ..." (No hubo reformas).
Las declaraciones...	Las declaraciones...	
El recurso será presentado ante la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales, quien lo turnará, al día siguiente de recibirlo, a la presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente, según corresponda.	(Reformado, P.O. 26 de enero de 2019) El recurso será presentado ante la Secretaría de Asuntos <u>Legislativos y Jurídicos</u> , quien lo turnará, al día siguiente de recibirlo, a la presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente, según corres-	



Ésta, a su vez, convocará a sesión al Pleno del Congreso, mismo que deberá reunirse dentro de los tres días siguientes para resolver sobre el mismo. Deberá citarse a esta sesión plenaria a la persona recurrente y su contraparte.	ponda. Esta, a su vez, convocará a sesión al Pleno del Congreso, mismo que deberá reunirse dentro de los tres días siguientes para resolver sobre el mismo. Deberá citarse a esta sesión plenaria a la persona recurrente y su contraparte.	
Enlistado ...	Enlistado ...	
I a IV. ..."	I a IV. ..."	

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

Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 10 de marzo de 2018.	Decreto No. LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 26 de enero de 2019.	Decreto No. LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 15 de mayo de 2019.
"Artículo 36. Queja. Procederá la queja en contra de la presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente, de la Junta de Coordinación Política y la Comisión Jurisdiccional por no realizar un acto procedimental dentro	"Artículo 36. ..." (No hubo reformas).	"Artículo 36. Queja. (Reformado, P.O. 15 de mayo de 2019) Procederá la queja en contra de los órganos legislativos que intervienen en la sustanciación , por no realizar un acto procedimental dentro del plazo



<p>del plazo señalado por esta ley. La queja podrá ser promovida por cualquiera de las partes.</p>		<p>señalado por esta ley. La queja podrá ser promovida por cualquiera de las partes.</p>
<p>La queja será interpuesta ante el órgano legislativo omiso; éste tiene un plazo de veinticuatro horas para subsanar dicha omisión, o bien, realizar un informe breve y conciso sobre las razones por las cuales no se ha verificado el acto procedimental o la formalidad exigidos por la norma omitida y remitir el recurso y dicho informe a la Junta de Coordinación Política, quien deberá de resolver lo conducente dentro de los siguientes dos días. En caso de que la Junta de Coordinación Política sea la autoridad omisa, la queja la resolverá el Pleno del Congreso del Estado."</p>	<p>(Reformado, P.O. 15 de mayo de 2019)</p>	<p>La queja será interpuesta ante el órgano legislativo omiso; este tiene un plazo de tres días para subsanar dicha omisión, o bien, realizar un informe breve y conciso sobre las razones por las cuales no se ha verificado el acto procedimental o la formalidad exigidos por la norma omitida y remitir el recurso y dicho informe a la Comisión Jurisdiccional, quien deberá de resolver lo conducente dentro de los siguientes tres días.</p>
	<p>(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. 15 de mayo de 2019)</p>	<p>Si el órgano omiso fuere la Comisión Jurisdiccional, la queja se presentará ante la presidencia del Congreso y se le dará trámite de conformidad a lo dispuesto por este artículo."</p>

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

- Originalmente se preveía la procedencia de la queja en contra de la presidencia del Congreso o de la Diputación Permanente, de la Junta de Coordinación



Política y de la Comisión Jurisdiccional por no realizar un acto procedimental dentro del plazo señalado por la propia ley; ahora se señala que procede en contra de los órganos legislativos que intervienen en la sustanciación.

- Antes se otorgaba un plazo de veinticuatro horas al órgano legislativo omiso ante quien se interpuso la queja, para que subsanara dicha omisión, o bien, realizara un informe breve y conciso sobre las razones por las cuales no se pudo realizar el acto procedimental o la formalidad exigidos por la norma omitida y remitir el recurso y dicho informe a la Junta de Coordinación Política; actualmente dicho plazo se incrementó a tres días y el informe se remite a la Comisión Jurisdiccional. Además de que con anterioridad, para aludirse al órgano legislativo omiso se usaba el pronombre demostrativo "éste" –con acento–, y ahora "este" –sin acento–.

- Previo a la reforma, la Junta de Coordinación Política tenía un plazo de dos días para resolver lo conducente; ahora es de tres días.

- El texto primigenio señalaba que en caso de que la Junta de Coordinación Política fuera la autoridad omisa, la queja la resolvería el Pleno del Congreso del Estado; actualmente dicha hipótesis desapareció, al adicionarse un último párrafo que prevé que si el órgano omiso fuere la Comisión Jurisdiccional, la queja se presentará ante la presidencia del Congreso y se le dará el trámite de conformidad a lo dispuesto en el propio artículo.

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



presidencia del Congreso y se le dará el trámite de conformidad a lo dispuesto por el propio artículo.

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

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

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

Fue reformado el quince de mayo de dos mil diecinueve, existiendo variaciones respecto de tres ordenamientos supletorios, dos de ellas no implican una



innovación del acto legislativo, en cambio, una tercera sí, como enseguida se relata:

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

En consecuencia, como en la acción de inconstitucionalidad se hacen valer vicios generales o globales, esto es, impugnaciones genéricas, es que subsiste el análisis de fondo que se solicita, esto es, del Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el diez de marzo de dos mil dieciocho, **por lo que no ha lugar a sobreseer respecto del mismo** aunado al hecho de que los Decretos LXVI/RFLEY/0271/2019 I P.E., y LXVI/RFLEY/0333/2019 II P.O., publicados en ese mismo periódico, respectivamente, el veintiséis de enero y quince de mayo de dos mil diecinueve, no abrogaron el ordenamiento publicado el diez de marzo de dos mil dieciocho, sólo reformaron y adicionaron algunos de sus preceptos, como previamente se relató; por lo que subsiste la obligación de analizar las violaciones al procedimiento que antecedieron a la ley reclamada.

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

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

SEXTO.—**Violaciones formales.** Por razón de método en posterior apartado se estudiará primero el concepto de invalidez relacionado con las violaciones al



procedimiento legislativo que dio origen al decreto impugnado, ya que de considerarse fundado, la norma dejará de tener existencia jurídica.

Dan sustento a esta determinación los criterios jurisprudenciales siguientes:

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

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



"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes."³⁸

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

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

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

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



- El pueblo mexicano se constituye en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en lo relativo a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Norma Fundamental, para lo cual los Estados adoptarán, en su ámbito interno, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

- El pueblo mexicano adoptó el sistema federal, por virtud del cual las funciones estatales son distribuidas conforme a una delimitación de competencias entre los poderes federales y las autoridades locales, estableciendo que las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados, por lo que el gobernado se encuentra sujeto al poder central en algunas esferas, mientras que en otras lo está a los poderes regionales o locales.

- En la forma de gobierno democrático, aun cuando todos los titulares del poder público actúan como representantes del pueblo, lo son de un modo más preciso aquellos que han sido designados mediante elección popular, elegidos por el cuerpo electoral, mediante el sistema de sufragio directo, universal y secreto.

- En el sistema de gobierno mexicano, uno de los elementos esenciales de la democracia es la deliberación pública, esto es, los ciudadanos, a través de sus representantes, sólo pueden tomar decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, durante el cual hayan podido equilibrarse las razones a favor y en contra de las diversas propuestas, pues sólo de esta manera puede tener lugar la democracia, en tanto esta forma de gobierno se basa en el principio de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas cuya expresión culminatoria se da en la regla del acatamiento a la mayoría.

- En un Estado democrático la Constitución impone ciertos requisitos de publicidad y participación para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes sino, además, la forma en que son



creadas o reformadas, en virtud de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo resguardan o aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.

- La violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse en esta sede constitucional desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas de un procedimiento cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades del procedimiento identificables en un caso concreto y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en la tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma.

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

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

- Para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad,





consagradas en los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

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

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

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

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



debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en la final desatención de ellos.

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

"...

"VIII. Solicitar la inclusión en el orden del día de algún asunto especial o urgente.¹

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

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

En el expediente obra copia certificada del Diario de los Debates del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano del Estado de Chihuahua, de fecha seis de marzo de dos mil dieciocho,⁴³ en el mismo se asienta que la Sesión Ordinaria del Segundo Periodo Ordinario de la Sexagésima Quinta Legislatura, dentro del segundo año de ejercicio constitucional, dio inicio a las once horas con doce mi-

⁴² Fojas 6 a 10 del expediente.

⁴³ *Ibidem*, fojas 104 a 175 vuelta.



nutos y concluyó a las catorce horas con cincuenta y nueve minutos. De este documento se advierten los siguientes datos relevantes:

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

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

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

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

⁴⁴ *Ibidem*, foja 105.

⁴⁵ *Ibidem*, foja 80.

⁴⁶ *Ibidem*, foja 106.

⁴⁷ *Ibidem*, fojas 109 vuelta y 110.



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

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

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

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

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

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

"I. Lista de presentes.

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

⁴⁸ Ibidem, fojas 136 vuelta y 137.

⁴⁹ Ibidem, fojas 81 y 82.

⁵⁰ Ibidem, foja 137 vuelta.



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

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

"V. Lectura, discusión y aprobación, en su caso, de los dictámenes, informes o cualquier documento elaborados y presentados por las comisiones y los comités.

"VI. Presentación de iniciativas de ley, decreto o punto de acuerdo.

"VII. Asuntos generales."

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

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

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

"I. Suspender la sesión.

"II. Declarar cerrado un debate.

"III. Certificar la existencia del quórum legal.

"IV. Exigir cumplimiento del orden del día.

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



"VI. Diferir el análisis de algún asunto.

"VII. Devolver un dictamen a comisiones.

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

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

"X. Hacer proposiciones análogas a las anteriores."

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

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

"Artículo 143. La Gaceta Parlamentaria es el instrumento técnico de carácter informativo de la mesa directiva que tiene como propósito ordenar y difundir previamente los asuntos y documentos que serán tratados en cada sesión del Pleno o de la Diputación Permanente."

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

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

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



"II. El acta de la sesión anterior.

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

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

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

"VI. El contenido íntegro de las iniciativas.

"VII. Los demás documentos que la mesa directiva considere necesario hacerlos del conocimiento general.

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

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

Además, deberán publicarse en la Gaceta Parlamentaria, el día previo a la celebración de la sesión en la que habrán de desahogarse, entre otras cosas,



el proyecto de orden del día de las sesiones del Pleno y de la Diputación Permanente y los dictámenes y votos particulares que sobre los mismos se presenten, así como los informes o cualquier documento elaborado y que deban presentar las comisiones y los comités del Congreso.

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

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

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

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

No pasa por alto que en el expediente obra copia certificada de la impresión del correo electrónico de *Microsoft Outlook*, del cual se advierte como asunto: "*proyecto de dictamen de Ley de Juicio Político y Declaración de Proce-*



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

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

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

⁵² Foja 501 del expediente.

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

"...

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



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

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

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

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

"DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE. El artículo 48 de la Constitución Política

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



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

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

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

Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de representación política material y efectiva de los ciudadanos que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los

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



más minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

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

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

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

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

En similares términos se pronunció este Tribunal Pleno, al conocer de la acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, fallada en sesión de trece de

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



septiembre de dos mil dieciocho,⁵⁷ y más recientemente al resolver en sesión de dieciséis de enero de dos mil veinte, la acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, de la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.⁵⁸

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

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

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

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



cionalidad advertido debe imputarse a la generalidad del acto legislativo de expedición de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para esa entidad federativa.

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

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

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

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

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

⁵⁹ Tal precisión se hace dado que, como ya previamente se expuso, además de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia del Estado de Chihuahua, mediante el decreto de veintiséis de enero de dos mil diecinueve, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, así como del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo, ambas del Estado de Chihuahua; y a través del decreto de quince de mayo de dos mil diecinueve, también se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.



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

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

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

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

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



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

En relación con el punto resolutivo primero:

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

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros González Alcántara Carrancá salvo por los artículos 7, fracciones V y VII, 24, fracción IV, párrafo segundo, y 36, párrafo último, Esquivel Mossa por el sobreseimiento de la totalidad de los artículos, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo y por el sobreseimiento de la totalidad de los artículos, Piña Hernández en contra de las consideraciones de las páginas de la dieciocho a la cincuenta y cinco y por el sobreseimiento total de los artículos y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo a la improcedencia por cesación de efectos, consistente en sobreseer respecto de los artículos 7, párrafos primero y cuarto, 15, en su porción normativa "*dos días*", 20, párrafo primero, 24, párrafos primero, en su porción normativa "*dos días*", y segundo, fracción I, 33, párrafo primero, 35, párrafo segundo, 36 y 44, párrafo primero, en su porción normativa "*Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos*", de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, expedida mediante el Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.



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

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

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de



algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo al análisis del primer concepto de invalidez, consistente en declarar la invalidez del Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., por el cual se expide la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros Esquivel Mossa y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros Franco González Salas y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

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

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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 Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular genérico, al cual se sumó la Ministra Esquivel Mossa para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

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

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto de minoría que formulan la Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 43/2018, promovida por diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua.

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

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

i. Fallo mayoritario

En la sentencia se declara fundado el argumento de los accionantes en el sentido de que la forma en que se llevó a cabo el procedimiento legislativo violó el derecho



de la minoría parlamentaria, dado que el dictamen se incluyó de último momento en el orden del día, por tratarse de un tema "supuestamente urgente y/o especial" y se votó sin discusión alguna.

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

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

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

ii. Razones del disenso

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

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

- La iniciativa de ley fue presentada por una diputada del Partido de la Revolución Democrática el veinte de abril de dos mil diecisiete y turnada el veinticinco de abril siguiente a la Comisión Primera de Gobernación y Estudios Constitucionales del Congreso, la cual aprobó el dictamen respectivo, por cuatro votos a favor, en sesión iniciada el veinte y concluida el veintidós de febrero de dos mil dieciocho. Este dictamen se envió a los diputados por correo electrónico el veintiséis de febrero siguiente, aunque, posteriormente, el cinco de marzo,



por instrucción de la presidenta de la referida comisión, se remitió de nueva cuenta un dictamen (se desconoce si se trata o no del mismo documento).

- Según se desprende del Diario de los Debates correspondiente a la sesión de seis de marzo de dos mil dieciocho, el dictamen sería analizado previamente por la Junta de Coordinación Política, a fin de alcanzar los consensos necesarios entre las distintas fuerzas políticas, dada la complejidad del tema; sin embargo, la reunión fue cancelada.
- Ese mismo día, horas antes de la sesión de Pleno, la Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales llevó a cabo una sesión en la que hizo algunas modificaciones al dictamen cuya incorporación al orden del día de la sesión de Pleno solicitó la presidenta de la referida comisión, a través de una moción fundada en el citado artículo 193, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal.¹
- En dicha sesión de Pleno, pese a las objeciones hechas por varios diputados en cuanto a la falta de conocimiento de la versión final del dictamen y la premura para que fuera analizado, se aprobó, por una mayoría de dieciséis votos, su inclusión en el orden del día, después de lo cual los catorce diputados que votaron en contra salieron del salón de sesiones; se dio lectura y, antes de someterse a votación, sólo se pronunciaron la presidenta de la mesa directiva, en el sentido de que se abstendría, y un diputado que se manifestó a favor y formuló un voto razonado al respecto; y, finalmente, se aprobó, en lo general y particular, por los mismos dieciséis votos (con dos abstenciones en la primera votación y una en la segunda).

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

En efecto, aun cuando, conforme al artículo 166, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua,² el orden del día debe enviarse a los diputados vía correo electrónico, cuando menos, con doce horas de anticipación a la fijada para llevar a cabo la sesión; el artículo 193, frac-

¹ "Artículo 193. Son mociones las que formulen las diputadas y los diputados para proponer: ...

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

² "Artículo 166. La mesa directiva podrá reunirse, antes del inicio de cada sesión, para conocer el orden del día y, en su caso, acordar el desahogo de otros asuntos que se planteen, sin que sea necesario que se levante acta sobre dicha reunión.



ción VIII, de la misma ley³ permite solicitar a través de una moción la inclusión en el orden del día de algún asunto especial o urgente, sin exigir mayor formalidad, ya que, en términos del artículo 194 del referido ordenamiento,⁴ puede hacerse de viva voz y desde la curul del diputado que la proponga, debiendo, en todo caso, aprobarse por mayoría de votos.

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

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

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

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

"I. Suspender la sesión.

"II. Declarar cerrado un debate.

"III. Certificar la existencia del quórum legal.

"IV. Exigir cumplimiento del orden del día.

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

"VI. Diferir el análisis de algún asunto.

"VII. Devolver un dictamen a comisiones.

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

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

"X. Hacer proposiciones análogas a las anteriores."

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



Por otro lado, si bien es cierto que, conforme a los artículos 101, fracción VII, 112 y 130, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua⁵ y 144 y 146, fracción V, del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias de dicho poder,⁶ una vez aprobado el dictamen por la comisión, debió haberse remitido, por conducto de su presidenta, a la entonces Secretaría de Asuntos Legislativos, para su publicación en la Gaceta Parlamentaria –instrumento técnico de carácter informativo cuyo objeto es la difusión de los asuntos–⁷ el día previo a la sesión en que habría de discutirse; en el caso, operó una excepción a esta regla, al haberse formulado una moción para incluirlo en el orden del día.

Aunado a lo anterior, resulta incorrecto afirmar –como hace la sentencia– que el dictamen era conocido en sus términos sólo por la comisión, ya que, al menos, en alguna de sus versiones (aun cuando no fuera la definitiva), era conocido

⁵ **Artículo 101.** Son atribuciones de la presidencia de las Comisiones Ordinarias:

"...

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

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

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

"...

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

⁶ **Artículo 144.** Corresponde a la Secretaría de Asuntos Legislativos elaborar, publicar y actualizar la Gaceta Parlamentaria, de conformidad con lo que solicite la mesa directiva."

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

"...

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

⁷ **Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua**

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

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



por los diputados, pues les había sido enviado; sin perjuicio de lo cual, en la sesión en que fue aprobado, se dio lectura íntegra a la última versión, lo que les permitió tener conocimiento previo y completo de su contenido, a fin de que estuvieran en condiciones de debatir y votar, en lugar de abandonar la sesión.

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

- En la acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013,⁸ la legislación del Estado de Jalisco, a diferencia de la de Chihuahua, no autoriza la inclusión de algún asunto especial o urgentes en el orden del día, sino sólo la modificación del orden de los asuntos en casos de obvia y urgente resolución en los que el Congreso tenga que tomar alguna determinación, por parte del presidente de la mesa directiva, a propuesta de algún diputado y previa aprobación de la asamblea;⁹ lo que obliga a cumplir, sin excepción, con la previsión de entregar el proyecto de orden del día a los diputados, al menos, con veinticuatro horas de anticipación a la sesión.¹⁰
- En la acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017,¹¹ la invalidez derivó de no haber acreditado fehacientemente que se hubiese convocado de forma adecuada a los diputados a la sesión extraordinaria en la que se aprobó el paquete de dictámenes relativos a la implementación del Sistema Anticorrupción en la Ciudad de México, ni

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

⁹ **Ley Orgánica del Poder Legislativo**

"Artículo 36.

"1. Son atribuciones del presidente:

" ...

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

¹⁰ **Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo**

"Artículo 10.

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

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



distribuido éstos de manera previa a la sesión,¹² además de no tener certeza sobre el número de votos que se emitieron a favor y en contra de la dispensa de distribución del dictamen y su inmediata discusión; lo cual no ocurrió en el presente asunto.

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

Este voto se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 43/2018, promovida por diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua.

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

Se declaró la **invalidéz** del Decreto No. LXV/EXLEY/0733/2018 II P.O., por el cual se expide la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado

¹² **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

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

"Los votos particulares que se hayan discutido en las comisiones se deberán distribuir en los mismos términos. Con la misma anticipación deberá depositarse el dictamen ante la secretaría de la mesa directiva.

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



de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de marzo de dos mil dieciocho, al detectarse la existencia de vicios en el procedimiento legislativo de carácter invalidante.

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

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

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

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

Por otra parte, coincido en que, no obstante tales sobreseimientos, **no ha lugar a sobreseer por lo que hace al decreto por el que se expide la Ley de Juicio**



Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, publicado en el Diario Oficial de ese Estado el diez de marzo de dos mil dieciocho, en virtud de que el accionante impugna la ley en su totalidad por violaciones al procedimiento legislativo. Así como en la acción de inconstitucionalidad se hacen valer vicios generales o globales, esto es, impugnaciones genéricas, es que subsistía el análisis de fondo.

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

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

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

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

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,



CEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA.",² respectivamente, así como la tesis 1a. XLVIII/2006, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA."³

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, página 958, «con número de registro digital: 182048».

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, página 782, «con número de registro digital: 178565».

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, «con número de registro digital: 175709».



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

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

Por lo que la modificación de cualquier aspecto de un artículo (formal o material) actualiza un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, pues independientemente del contenido de la reforma o modificación, la actuación del órgano legislativo posibilita que este Alto Tribunal analice la regularidad del ordenamiento jurídico salvaguardando la supremacía de la Constitución, por lo que, en su contra –en todo caso– procede una nueva acción de inconstitucionalidad y, por ende, debe de sobreseerse respecto de la ya intentada en tanto se impugnó otro contexto normativo.⁴

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

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

Este voto se publicó el viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

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.". Tesis P./J. 18/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 45, «con número de registro digital: 2003950».



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESIMIENTO POR CESA-
CIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULO
36, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO, SEXTO Y
DÉCIMO, 80, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO Y 146, FRACCIÓN III, DE LA
LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO
DE SINALOA).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARGUMENTOS TENDENTES
A DEMOSTRAR LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE
DIO ORIGEN A LAS NORMAS IMPUGNADAS DEBEN EXAMINARSE PREVIA-
MENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER COMO
EFECTO LA INVALIDEZ TOTAL DE AQUÉLLAS, QUE HAGA INNECESARIO
SU ESTUDIO (DECRETO NÚMERO 454, QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA
DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIEN-
TOS ELECTORALES DEL ESTADO DE SINALOA, PUBLICADO EN EL PERIÓ-
DICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CINCO DE JUNIO DE
DOS MIL VEINTE).**

**III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. ASPECTOS RELEVANTES DEL QUE DIO
LUGAR AL DECRETO IMPUGNADO (DECRETO NÚMERO 454, QUE REFOR-
MA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE
INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE SI-
NALOA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FE-
DERATIVA EL CINCO DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE).**

**IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE SINALOA. AUSENCIA
DE POTENCIAL INVALIDANTE DE QUE EN LA MISMA SESIÓN SE LLEVARA
A CABO LA PRIMERA LECTURA DE LA INICIATIVA, FUERA TURNADA A
LAS COMISIONES DICTAMINADORAS, PRESENTADO POR ELLAS EL DIC-
TAMEN RESPECTIVO Y APROBADAS LAS REFORMAS (DECRETO NÚMERO
454, QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES
DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL
ESTADO DE SINALOA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA
ENTIDAD FEDERATIVA EL CINCO DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE).**

**V. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CUANDO SE TRATE DE MEDI-
DAS LEGISLATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR LOS DERECHOS DE LOS**



PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN EL DEBER DE ESTABLECER UNA FASE PREVIA PARA CONSULTAR A LOS REPRESENTANTES DE AQUÉLLOS (DECRETO NÚMERO 454, QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE SINALOA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CINCO DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE).

VI. PROCESO ELECTORAL. EL LEGISLADOR LOCAL CUENTA CON LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA REGULAR SU FECHA DE INICIO Y ETAPAS (ARTÍCULO 18, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE SINALOA).

VII. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA POSIBILIDAD DE QUE EL CONSEJO GENERAL DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL CONVOQUE AL REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES ANTES DEL INICIO FORMAL Y MATERIAL DEL PROCESO ELECTORAL, ES CONTRARIA AL PRINCIPIO DE CERTEZA ELECTORAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 79, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "DENTRO LOS ÚLTIMOS SIETE DÍAS DEL MES DE OCTUBRE DEL AÑO ANTERIOR A LA ELECCIÓN" Y "AL CONCLUIR DICHO TÉRMINO", DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE SINALOA).

VIII. PROCESO ELECTORAL. LA MODIFICACIÓN DE LAS FECHAS EN QUE SERÁN LLEVADOS A CABO DISTINTOS ACTOS DENTRO DE DICHO PROCESO POR MOTIVO DEL COVID-19 NO INVADIR LA ESFERA COMPETENCIAL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEL CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL NI DE LA SECRETARÍA DE SALUD EN MATERIA DE SALUBRIDAD (ARTÍCULOS 18, PÁRRAFO SEGUNDO, 36, PÁRRAFO NOVENO, 79, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ACORDARÁ LOS PLAZOS EN LOS QUE DEBERÁN DESAHOGARSE LOS PROCEDIMIENTOS A QUE SE REFIERE ESTE ARTÍCULO, Y PODRÁ" Y "PUBLICAR LA CONVOCATORIA CORRESPONDIENTE", 142, PÁRRAFO PRIMERO, 146, FRACCIONES IV Y XXIV BIS, 153 Y 161 DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE



SINALOA, ASÍ COMO ARTÍCULO TRANSITORIO ÚNICO DEL DECRETO NÚMERO 454, QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE SINALOA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CINCO DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE).

IX. PROCESO ELECTORAL. LA MODIFICACIÓN DE LAS FECHAS EN QUE SERÁN LLEVADOS A CABO DISTINTOS ACTOS DENTRO DE DICHO PROCESO NO MENOSCABAN LA LIBRE DETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS NI INFRINGEN EL PLURALISMO JURÍDICO POR NO REGULAR SUS USOS Y COSTUMBRES (ARTÍCULOS 18, PÁRRAFO SEGUNDO, 36, PÁRRAFO NOVENO, 142, PÁRRAFO PRIMERO, 146, FRACCIÓN XXIV BIS, 153 Y 161 DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE SINALOA, ASÍ COMO ARTÍCULO TRANSITORIO ÚNICO DEL DECRETO NÚMERO 454, QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE SINALOA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CINCO DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 79, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "DENTRO LOS ÚLTIMOS SIETE DÍAS DEL MES DE OCTUBRE DEL AÑO ANTERIOR A LA ELECCIÓN" Y "AL CONCLUIR DICHO TÉRMINO", DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE SINALOA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2020 Y SU ACUMULADA 138/2020. PARTIDO SINALOENSE. 27 DE OCTUBRE DE 2020. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: SALVADOR ALVARADO LÓPEZ.

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



VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación y admisión de las acciones de inconstitucionalidad.** Por escritos recibidos vía electrónica el treinta de junio y seis de julio de dos mil veinte, Héctor Melesio Cuén Ojeda, Noé Quevedo Salazar y Jorge Amid Castellanos Navarro, presidente, secretario de Asuntos Jurídicos y secretario de Asuntos Indígenas del Comité Ejecutivo Estatal del Partido Sinaloense, respectivamente, promovieron sendas acciones de inconstitucionalidad (cuyo contenido es el mismo) en las que solicitaron la invalidez de varias disposiciones normativas en los términos textuales siguientes:

"Los artículos 18, segundo párrafo; 36, párrafos segundo y noveno; 80, párrafo segundo; 142, párrafo primero; 146, fracciones III y IV; 153 y 161; 79, párrafo segundo; 80, párrafo tercero; 146, fracción XXIV Bis, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, así como el artículo único transitorio del Decreto No. 454, publicado en el Periódico Oficial 'El Estado de Sinaloa' No. 068 del 05 de junio del 2020 y los derogados párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y décimo al artículo 36 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa."

El partido demandante señaló como transgredidos los artículos 2o., apartado A, fracciones III y VII, apartado B; 39; 40; 41; 73, fracción XVI, 115, párrafo primero; 116, fracción IV, incisos e) y k); 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Mediante acuerdos de tres y siete de julio de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró las demandas bajo los expedientes acción de inconstitucionalidad 135/2020 y 138/2020, respectivamente. Asimismo, ordenó acumular los expedientes y designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento.

En acuerdo de diez de julio de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió las acciones referidas, dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sinaloa para que rindieran sus respectivos informes y a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde, requirió a la



Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que expresara su opinión en relación con los asuntos de mérito y solicitó al Consejo General del Instituto Electoral de Sinaloa la fecha de inicio del siguiente proceso electoral.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** En su primer concepto de invalidez,¹ el Partido Sinaloense impugna los artículos 18, párrafo segundo; 36, párrafos segundo y noveno; 79, párrafo segundo; 80, párrafos segundo y tercero; 142, párrafo primero; 146, fracciones II, IV y XXIV Bis; 153 y 161 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, así como el artículo único transitorio del Decreto No. 454 y la derogación de los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y décimo del artículo 36 de la misma ley.

Lo anterior, porque desde su perspectiva no debió aplazarse la convocatoria para iniciar el proceso electoral de la primera quincena de septiembre a la primera quincena de diciembre² para cumplir con el periodo de veda electoral, pues lo referente al tema del representante indígena no constituye una modificación legal fundamental referida en la fracción II del artículo 105 de la Constitución General en tanto no altera el proceso electoral.

Por otro lado, señala que el proceso electoral para elegir Ayuntamientos no rige los plazos, tiempos, procedimientos y exigencias del nombramiento del representante indígena, en razón de que los miembros del Ayuntamiento son elegidos por mecanismos de la democracia representativa mientras que el representante indígena es elegido por usos y costumbres.

En ese sentido, la voluntad del legislador para llevar a cabo la reforma y adiciones a diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa está encaminada a que el representante indígena sea tomado en cuenta dentro del proceso electoral para la renovación de Ayun-

¹ Es importante referir que las demandas de inconstitucionalidad son exactamente iguales.

² Ello, según el Congreso Local, para cumplir la sentencia SUP- REC-588/2018 de la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, mediante la que se obligó al Congreso de Sinaloa a incluir en la estructura de los Ayuntamientos a los representantes de las comunidades indígenas y que éstos serían electos de acuerdo a los usos y costumbres que rigieran a cada comunidad.



tamientos que gobernarán durante el periodo de dos mil veintiuno a dos mil veinticuatro; situación que no debe ser así en razón de que la elección del mencionado representante es por usos y costumbres.

Con ello –desde su perspectiva– el legislador local vulnera los principios de libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas debido a que la expedición de la convocatoria presupone que la elección de representante indígena está supeditada a lo que se legisle sobre el representante de la comunidad indígena como miembro del Ayuntamiento.

Así, considera que las reformas impugnadas vulneran el artículo 2, apartado A, fracciones II y IV, de la Constitución General porque tienen la finalidad de subordinar la elección del representante de las comunidades indígenas, mediante usos y costumbres, a la convocatoria que emita el Congreso Local para renovar Ayuntamientos, legisladores y el cargo de gobernador.

De igual manera, sostiene que, al incorporar la reforma controvertida, la elección del representante indígena en el proceso electoral propio de la democracia indirecta, los artículos impugnados transgreden los principios de libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas.

Por lo cual, introducir la figura del representante indígena en el proceso electoral para que sea regido por la dinámica, axiomas y reglas de la democracia indirecta es atentar en contra de los principios de libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas.

Además, que el Congreso Local legisle sobre la materialización del representante de las comunidades indígenas en los Ayuntamientos no es una modificación legal fundamental, puesto que no afectará los derechos de los partidos políticos o de los candidatos independientes, por lo cual no está justificado el retraso del inicio del proceso electoral.

En su segundo concepto de invalidez el partido demandante impugna el artículo 79, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa en razón de que permite a los candidatos independientes realizar actos propios del proceso electoral antes de que éste comience.



En ese sentido, desde su punto de vista, la disposición es inconstitucional porque permite que en los últimos siete días de octubre del año previo a la elección el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa realice actos relacionados con las candidaturas independientes antes del inicio del proceso electoral propiamente.

En su tercer concepto de invalidez el partido local impugna los artículos 18, párrafo segundo; 36, párrafos segundo y noveno; 79, párrafo segundo; 80, párrafos segundo y tercero; 142, párrafo primero; 146, fracciones II, IV y XXIV Bis; 153 y 161 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, así como el artículo único transitorio del Decreto No. 454, porque considera que el Congreso Local invadió la competencia del Congreso de la Unión debido a que llevó a cabo procesos parlamentarios tendientes a regular aspectos de salubridad, como lo son las epidemias, propios del Congreso de la Unión.

Además, al modificar las fechas de la emisión de la convocatoria por la pandemia del COVID-19, el Congreso Local también invadió la esfera de competencias del Consejo de Salubridad General y de la Secretaría de Salud, razón por la cual los artículos impugnados son inconstitucionales.

En su cuarto concepto de invalidez, el Partido Sinaloense impugna los artículos 18, párrafo segundo; 36, párrafos segundo y noveno; 79, párrafo segundo; 80, párrafos segundo y tercero; 142, párrafo primero; 146, fracciones II, IV y XXIV Bis; 153 y 161 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, así como el artículo único transitorio del Decreto No. 454, porque en su opinión vulnera el pluralismo jurídico.

Desde su perspectiva, las disposiciones normativas impugnadas menoscaban la libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas e infringen el pluralismo porque incrustan un proceso electivo por usos y costumbres en un proceso electoral propio de la democracia indirecta, es decir, aquel que corresponde a los partidos políticos y candidatos independientes.

Finalmente, en su quinto concepto de invalidez el partido político impugna los artículos 18, párrafo segundo; 36, párrafos segundo y noveno; 79, párrafo segundo; 80, párrafos segundo y tercero; 142, párrafo primero; 146, fracciones II,



IV y XXIV Bis; 153 y 161 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, así como el artículo único transitorio del Decreto No. 454, ya que en su opinión el proceso legislativo no fue llevado a cabo correctamente.

Lo anterior, porque la realización del procedimiento legislativo en sí misma es contraria a los artículos 40 y 115, párrafo primero, de la Constitución General debido a que en la misma sesión se llevó a cabo la primera lectura de la iniciativa de reformas, fue turnada a las comisiones dictaminadoras, presentado por ellas el dictamen respectivo y aprobada la reforma sobre un tema de extrema relevancia como lo es el proceso electoral.

Agrega que el proceso legislativo que originó las disposiciones impugnadas vulnera los artículos 2, 3 y 13 de la Carta Democrática Interamericana y, por ende, los derechos culturales de las comunidades indígenas porque someten a sus integrantes a las reglas de la democracia indirecta, en contravención del derecho a la libre determinación y autonomía.

TERCERO.—Informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sinaloa. En su informe, el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa manifestó lo siguiente.

En primer término, el Legislativo Local considera aplicable la causa de improcedencia relativa a la inexistencia de la disposición normativa impugnada establecida por la fracción III del artículo 20, en relación con el artículo 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, porque el partido demandante atribuye un significado distinto a los artículos impugnados, los cuales en realidad no prevén que los representantes de comunidades indígenas ante los Ayuntamientos se deben elegir mediante voto universal, libre, secreto y directo.

Por ejemplo, en el artículo 18 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sinaloa es establecido que: "*El Congreso del Estado convocará a elecciones dentro de la primera quincena del mes de diciembre del año previo a la elección*", por lo que no dispone que los candidatos a repre-



sentantes de comunidades indígenas aparecerán en las boletas electorales, ni que serán electos de la misma forma que los demás integrantes del Cabildo.

Por otro lado, el Congreso Local argumenta que las interpretaciones erróneas o los supuestos de actos de aplicación hipotéticos escapan del objeto de las acciones de inconstitucionalidad, pues, en todo caso, si un acto de aplicación de una disposición normativa es contrario a los principios constitucionales, se deberá ejercitar la acción correspondiente contra dicho acto y no contra la disposición general.

En otro orden de ideas, el Congreso Local sostiene que lo argumentado por el partido accionante se sustenta en afirmaciones falsas debido a que del contenido del Decreto No. 454, no se advierte que el Congreso Estatal esté subordinando la incorporación del representante indígena a los Ayuntamientos, a un determinado proceso electoral.

Asimismo, expone que el aplazamiento del proceso electoral está plenamente justificado porque además de las disposiciones que debía legislar derivado de la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SUP-REC-588/2018), también debía realizar otros actos legislativos para la armonización de las disposiciones locales derivadas de la actualización de leyes generales relacionadas con el proceso electoral.

En ese sentido, considera que la reforma realizada en el decreto controvertido está debidamente justificada dentro del marco establecido en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General.

Además, por motivos de la suspensión de actividades no esenciales hasta el treinta de mayo de dos mil veinte, fue que extendió la suspensión parcial de actividades cotidianas y prorrogó la celebración de las sesiones del Pleno y reuniones de trabajo de las comisiones permanentes para reanudarlas hasta el dos de junio de dos mil veinte, fecha en la que se presentó la iniciativa que originó el decreto.

En cuanto al contenido del decreto, desde su perspectiva no es posible advertir la intención de que el nombramiento del representante de las comuni-



dades indígenas se adscriba en el proceso electoral para la renovación de los integrantes del Ayuntamiento.

Y aunque pudiera concluirse que el decreto controvertido tiene como fin que el proceso de nombramiento del representante de la comunidad indígena sea a la par del inicio del proceso electoral, esto no resultaría en su inconstitucionalidad porque el hecho de comenzar a la par de ninguna manera afecta la forma en la que se elegirá a dicho representante por usos y costumbres.

Por otro lado, señala que la referida sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación vinculó al Congreso Estatal para cumplir la obligación establecida en el artículo 2, apartado A, fracción VII, de la Constitución General; razón por la cual emitió las disposiciones pertinentes para complementar el marco normativo local que permitan el ejercicio del derecho de representación de los pueblos y comunidades indígenas ante los Ayuntamientos de esa entidad y no solamente su reconocimiento.

De lo anterior –en su opinión– se advierte que ni la Constitución ni la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mandatan adoptar una modalidad específica de representación indígena ante los Ayuntamientos para lo cual existen diversas alternativas en la legislación estatal del país, además de las que en ejercicio de su autonomía, y en acuerdo con los pueblos y comunidades indígenas mediante la consulta indígena, resuelva para el correcto ejercicio de representación ante los Ayuntamientos.

En cuanto a la consulta indígena, manifiesta que el Foro Estatal de la Etapa de Acuerdos y Presentación de iniciativas se encuentra pospuesta hasta nuevo aviso por el COVID-19 y, por tanto, no existe propuesta del Congreso Local en torno al tema.

Reitera que la demandante consintió que con anterioridad al dos de junio de dos mil veinte, fecha en que se reanudaron las sesiones del Congreso por la contingencia, estaba pendiente la armonización de las disposiciones locales derivadas de la actualización de leyes generales relacionadas con el proceso electoral, entre las que destacan el decreto publicado el trece de abril de dos



mil veinte en el Diario Oficial de la Federación, por el que se reformaron y adicionaron disposiciones normativas a varias leyes, a saber, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

En ese orden de ideas, el aplazamiento del inicio de la jornada electoral no sólo obedeció a la incorporación de los representantes de comunidades indígenas a los Ayuntamientos, sino también a la armonización de otras disposiciones relacionadas con el proceso electoral.

Así, la reforma inherente a la representación de los pueblos y comunidades indígenas ante los Ayuntamientos es de naturaleza electoral en razón de que fue ordenada mediante sentencia de la Sala Superior Electoral, en ese sentido se justifica la modificación al artículo 18 por la que se aplaza el inicio del proceso electoral, pues de no ser así se estaría legislando en periodo de veda electoral.

Respecto del segundo concepto de invalidez manifiesta que se actualiza la causa de improcedencia relativa a que las disposiciones normativas impugnadas no contienen lo que el demandante afirma, por lo siguiente.

El segundo párrafo del artículo 79 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Sinaloa no trata sobre la potestad del Consejo General del Instituto Electoral Local para acordar en relación con algún acto a desarrollarse dentro de un proceso electoral, sino sobre la facultad de dicho Consejo para acordar los plazos en los que deberán desahogarse los procedimientos relativos al registro de los candidatos independientes.

Es decir, si bien se establece un momento previo (los últimos siete días del mes de octubre) al inicio del proceso electoral para designar los plazos en los que se desahogarán los procedimientos de mérito, lo cierto es que en ningún momento norma una fecha o lapso en el que se deba iniciar un determinado proceso.

De acuerdo con lo anterior, el artículo controvertido prevé la obligación del Instituto Electoral Local de determinar los plazos relativos al proceso de registro de



los candidatos independientes; situación que no puede ser considerada como un acto dentro del proceso electoral.

Por otro lado, sobre el tercer concepto de invalidez, el Legislativo Local sostiene que el decreto controvertido no contiene alguna disposición jurídica que invada las atribuciones reservadas a la Federación en materia de salud.

Agrega que de las consideraciones del dictamen que precedió al decreto controvertido se advierte que el Legislativo atendió las recomendaciones de las autoridades de salud con motivo de la contingencia sanitaria. En ese sentido, señala que no fue legislado sobre aspectos de una pandemia ni arrogadas las potestades para establecer medidas sobre aspectos de salubridad general.

Contrario a lo que alega el demandante, a partir de la página seis de la exposición de motivos que originó el decreto impugnado se advierte que el Congreso de Sinaloa siempre fue prudente al no agendar las sesiones fuera del cumplimiento de la restricción sanitaria del Consejo de Salubridad General, relativa a no realizar reuniones de más de cincuenta personas, lo que demuestra que lejos de invadir la competencia de una autoridad, se actuó en colaboración.

Además, señala que la regulación del proceso electoral es competencia del Congreso del Estado; por tanto, está dentro de sus competencias modificar los plazos del proceso electoral si alguna fuerza mayor, como la emergencia sanitaria, lo motiva.

Finalmente, refiere que en caso de que se alegara una invasión de competencias, la acción de inconstitucionalidad no es el medio de control constitucional adecuado y sí la controversia constitucional.

Respecto del cuarto concepto de invalidez sostiene que el partido demandante basa sus argumentos en situaciones hipotéticas, es decir, en hechos que supone sucederán después de la fecha de emisión del Decreto No. 454.

Del contenido íntegro del Decreto No. 454 –en su opinión– jamás se advierte que el Congreso Local tuviere la pretensión de legislar para que los proce-



dimientos internos de elección por usos y costumbres realizados por las comunidades indígenas para designar un representante ante los Ayuntamientos se incrusten dentro del proceso electoral que rige a los institutos políticos y candidatos independientes; ni en la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen al Decreto No. 454 se advierte la pretensión de la que se acusa al Congreso del Estado de Sinaloa.

En cuanto al quinto concepto de invalidez considera que en la ley orgánica que rige el actuar del Congreso de Sinaloa no hay algún impedimento para efecto de que en un solo día se diera primera lectura a la iniciativa que originó el decreto controvertido, se turnara a la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación y presentara el dictamen correspondiente.

No le pasa inadvertido que si bien es cierto en el artículo 144 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa es dispuesto que las iniciativas presentadas podrán ser leídas en dos sesiones diferentes, también lo es que en el segundo párrafo del artículo 145 es previsto que podrá dispensarse la segunda lectura siempre que la Cámara lo acuerde a petición de algún diputado, conforme a los requisitos para la dispensa de trámites.

Lo anterior –considera– sucedió en este caso tal y como se advierte de las páginas diecinueve a veinte del acta de la sesión pública de dos de junio de dos mil veinte, razón por la cual se debe tener por justificado legalmente que en un solo día se diera primera lectura a la iniciativa que dio origen al decreto controvertido, se turnara a la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación y se presentara el dictamen correspondiente para ser votado en el Pleno.

Por otra parte, el Legislativo señala que los artículos controvertidos fueron emitidos en estricto apego y cumplimiento a la Constitución General y en ejercicio de la facultad conferida en el artículo 43, fracción II, de la Constitución Local, en la que es establecida como facultad exclusiva del Congreso de Sinaloa la de expedir, interpretar, reformar, abrogar y derogar leyes y decretos en todos los ramos de la administración pública.

En ese sentido, el Congreso Local al ejercer esa facultad respetó las ordenanzas de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa.





Por su parte, el informe del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa fue rendido por persona no legitimada para hacerlo; por tanto, con base en el artículo 30 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se presumen como ciertos los hechos imputados al Poder señalado, tal como fue precisado mediante acuerdo de trece de agosto de dos mil veinte por el Ministro instructor.

CUARTO.—Opinión de la Sala Superior y fecha de inicio del proceso electoral local. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sobre el primer y quinto conceptos de invalidez formulados por el demandante, expuso que los planteamientos relacionados con violaciones al proceso legislativo tienen relación con temas que pertenecen al ámbito del derecho parlamentario por estar vinculados con violaciones de carácter formal al procedimiento legislativo, los cuales son ajenos a la materia electoral y, por tanto, al respecto no emitió opinión.

Respecto del segundo concepto de invalidez, relativo al argumento sobre invasión a las competencias de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales al realizar reformas en las etapas del proceso electoral con motivo de la pandemia del COVID-19, la Sala Superior consideró que el problema jurídico trata sobre una cuestión de invasión de competencia en materia de salubridad, por lo cual no se requiere de opinión especializada de la Sala Superior en razón de que no es un tema exclusivo del derecho electoral.

En cuanto al tercer concepto de invalidez, en el cual es impugnado el diferimiento de la convocatoria para el inicio del proceso electoral para incorporar a los representantes indígenas en la próxima elección de los Ayuntamientos para el periodo dos mil veintiuno-dos mil veinticuatro, la Sala Superior considera que son constitucionales las disposiciones impugnadas relativas al ajuste de fechas del proceso electoral para la expedición de la convocatoria en el mes de diciembre del año previo a la elección.

Lo anterior con base en que las Legislaturas Locales tienen libertad configurativa para determinar las fechas del inicio y etapas del proceso electoral, aunado a que el ajuste fue realizado dada la situación de emergencia sanitaria por



COVID-19 y para cumplir con la obligación establecida en el artículo 2o., apartado A, fracción VII, de la Constitución General.

Además, desde su perspectiva no hay una infracción al artículo 2o., apartado A, de la Constitución General, porque la reforma tiene como objeto realizar los ajustes para legislar el derecho de representación de los pueblos y comunidades indígenas en los Ayuntamientos, sin que fuera realizado algún ajuste que implique que la elección del representante indígena quede sujeta a la convocatoria que emita el Congreso del Estado para renovar Ayuntamientos.

Por lo que hace al cuarto concepto de invalidez, en el cual el demandante impugna la realización de actos electorales antes de la expedición de la convocatoria para el inicio del proceso electoral, en particular, procedimientos para la postulación de candidaturas independientes, la Sala Superior considera inconstitucional la porción normativa del artículo 79, párrafo segundo, referente a "Dentro los últimos siete días del mes de octubre del año anterior a la elección".

Ello, debido a que la existencia de actos propios de la preparación del proceso electoral antes del inicio formal del proceso electoral infringe el principio de certeza, pues los actos propios de la etapa de preparación de la elección deben comprenderse dentro del propio proceso electoral y no antes.

En ese sentido, la Sala sostiene que la regulación del proceso electoral amerita una delimitación precisa de cada una de las etapas que lo conforman, tanto respecto de su debida duración, como en cuanto a las fechas de inicio y conclusión de cada una de ellas, pues lo contrario genera situaciones de incertidumbre y falta de certeza si es que dichas etapas se anticipan o superponen indebidamente, cuando ameritan un desarrollo sucesivo.

En el caso, en la ley electoral local el legislador estableció fechas específicas para el inicio del proceso electoral ordinario (la primera quincena del mes de diciembre del año previo al año de la elección) y para el procedimiento de postulación de candidatos independientes a diversos cargos de elección popular (en el mes de octubre del año previo a la elección), lo cual además repercute en las etapas de manifestación de intención y obtención del apoyo



ciudadano, en la distribución de prerrogativas y en el tiempo de exposición de candidaturas.

Además, que se permita que los procesos de selección de candidatos independientes antes de la constitución de los consejos electorales distritales y municipales (los cuales se instalarán durante la segunda quincena del mes de enero del año en que se celebren las elecciones ordinarias), impacta en la organización de la autoridad administrativa electoral y en la posibilidad de impugnar dichos procesos y sus resultados en fechas donde aún no inicia el proceso electoral.

Por otro lado, mediante oficio IEES/0449/2020, la consejera presidenta del Instituto Electoral Estatal de Sinaloa informó que el proceso electoral en esa entidad federativa iniciará en la primera quincena del mes de diciembre de dos mil veinte.

QUINTO.—**Alegatos.** Por escrito recibido electrónicamente el ocho de agosto de dos mil veinte, José Ramón Bonilla Rojas, delegado del Partido Sinaloense rindió los siguientes alegatos.

Objetó el informe rendido por el Congreso Local porque la firma electrónica no corresponde a la presidenta de la mesa directiva, ni al Legislativo Local.

Calificó como inadecuado que el Congreso del Estado de Sinaloa suspendiera sus labores con motivo de la pandemia, porque de acuerdo con el Consejo General de Salubridad la actividad legislativa es considerada como esencial, en ese sentido, también es inadecuado el proceder legislativo respecto de la reforma para diferir la emisión de la convocatoria a elecciones.

Señaló que al sostener que la elección del representante de las comunidades indígenas ante los Ayuntamientos no se sujeta a ninguna modalidad, el Congreso Local ignora el contenido de la reforma al artículo 2o. de la Constitución Federal publicada en dos mil uno y, por ende, los principios de autonomía y libre determinación que gozan los pueblos y comunidades indígenas.



El partido político demandante insistió en que el Congreso Estatal ignora todas las implicaciones de reconocer los sistemas electivos de las comunidades indígenas.

Alegó que los legisladores locales no son aptos para diferenciar entre procesos electorales de la democracia representativa y los que son de la democracia comunitaria, porque el aplazamiento de la convocatoria a elecciones se sustentó en una sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la que se ordenó legislar sobre el representante de las comunidades indígenas ante el Ayuntamiento.

Sostuvo que el Congreso Local desconoce que la inconstitucionalidad de una ley no sólo puede inferirse de la interpretación gramatical, sino que también puede referirse de la exégesis del texto sobre cuál fue la intención del legislador.

Señaló que, en este caso, se debió legislar con perspectiva intercultural, situación que el Congreso Local no realizó y reiteró que el procedimiento legislativo contravino los principios que rigen la democracia representativa.

Finalmente, sostuvo que ante la falta de argumentos en el informe del Congreso Local debe declararse procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad.

Por otro lado, el fiscal general de la República no formuló opinión.

SEXTO.—Recibidos los informes de las autoridades y la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulados los alegatos e instruido el procedimiento, fue puesto el expediente en estado de resolución mediante acuerdo de catorce de octubre de dos mil veinte.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver estas acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debido a que



se plantea la posible contradicción entre diversos artículos en materia electoral de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** En el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ es dispuesto que el plazo para la presentación de una acción es de treinta días naturales y el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente al en que fue publicada la disposición impugnada, bajo la regla de que en materia electoral todos los días son hábiles.

Ahora, para determinar si la presentación de las demandas es oportuna, debe tomarse en cuenta que en el Acuerdo General Número 3/2020 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se determinó que debido al brote de neumonía denominado como la enfermedad por coronavirus COVID-19, debían tomarse medidas necesarias para proteger la salud de las personas, por lo que se suspendieron sus actividades jurisdiccionales al considerarse que se actualizaba una causa de fuerza mayor y, por ende, se tomó la determinación de suspender actividades y declarar inhábiles los días del periodo comprendido del dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte, sin que transcurrieran términos.

Dicho periodo fue prorrogado mediante los Acuerdos Generales Números 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020 hasta el tres de agosto de dos mil veinte, ya que conforme al punto segundo del Acuerdo General Número 14/2020, a partir de esa fecha fue levantada la suspensión de plazos de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No pasa inadvertido que conforme al Acuerdo General Número 10/2020 emitido por este Tribunal Pleno el veintiséis de mayo de dos mil veinte, fueron habilitados los días y horas necesarios con el objeto de que fueran promovidos

³ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

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



únicamente por vía electrónica los escritos iniciales de todos los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante el uso de la FIREL o de la *e.firma*.

Sin embargo, esa determinación no implicó el levantamiento de la suspensión de términos, pues de conformidad con el Acuerdo General Número 14/2020, ello sucedió hasta el tres de agosto de este año.

En tales condiciones, si la suspensión de los términos inició el dieciocho de marzo de dos mil veinte, el Decreto No. 454 fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el cinco de julio de dos mil veinte y las demandas de acción de inconstitucionalidad registradas bajo los expedientes 135/2020 y 138/2020, se presentaron de manera electrónica los días treinta de junio y seis de julio, respectivamente, la suspensión de términos se levantó el lunes tres de agosto de este año, entonces las acciones fueron presentadas oportunamente, ya que el plazo de treinta días transcurrió del tres de agosto al uno de septiembre de dos mil veinte y las demandas fueron presentadas antes de que iniciara dicho plazo.

TERCERO.—Legitimación. En los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General⁴ y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria⁵ son estable-

⁴ "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.

"...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro."

⁵ "Artículo 62. ...

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."



cidos como requisitos para que los partidos políticos promuevan acciones de inconstitucionalidad que cuenten con registro ante la autoridad electoral correspondiente, que el escrito lo presenten por conducto de su dirigencia nacional o local según corresponda y que quien suscriba en su representación tenga facultades para ello.

En este caso son cumplidos los requisitos referidos debido a que el Partido Sinaloense es un partido político estatal con registro ante el Instituto Electoral de Sinaloa, según certificación expedida por el secretario ejecutivo de dicho instituto y de las constancias en autos se advierte que Héctor Melesio Cuén Ojeda, Noé Quevedo Salazar y Jorge Amid Castellanos Navarro –quienes suscribieron el escrito de demanda– están registrados en el referido instituto como presidente del Comité Ejecutivo Estatal, secretario de Asuntos Jurídicos y secretario de Asuntos Indígenas de dicho partido político, respectivamente.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Sinaloense fue presentada por parte legitimada para ello.

CUARTO.—Causas de improcedencia. Como única causa de improcedencia expuesta por los demandados, el Poder Legislativo Local sostiene que es improcedente la acción de inconstitucionalidad, porque no existe la norma impugnada en razón de que el partido demandante le da un significado distinto a los artículos impugnados, los cuales en realidad no prevén que los representantes de comunidades indígenas ante los Ayuntamientos se deben elegir mediante voto universal, libre, secreto y directo.

Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe desestimarse la causa de improcedencia argumentada por el Legislativo Local en tanto lo sostenido en ella implica el estudio de fondo del asunto, a saber, si las disposiciones normativas impugnadas establecen como norma que los representantes de comunidades indígenas ante los Ayuntamientos se deben elegir mediante voto universal, libre, secreto y directo.

Lo anterior en términos de la jurisprudencia P./J. 36/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE



IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."⁶

Por otra parte, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio que en el caso es aplicable la causa de improcedencia establecida 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, relativa a la cesación de efectos, por las siguientes razones.

En el Decreto No. 454 , publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el cinco de junio de dos mil veinte, fueron reformados "... *los artículos 18, párrafo segundo; 36, párrafos segundo y noveno; 80, párrafo segundo; 142, párrafo primero; 146, fracciones III y IV; 153 y 161; [adicionado] un párrafo segundo al artículo 79; un párrafo tercero al 80, recorriendo los siguientes en el mismo orden; y una fracción XXIV Bis al 146; y [derogados] los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y décimo al artículo 36, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa.*"

Sin embargo, posteriormente en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa fueron publicados tres decretos (Decretos 455, 487 y 505) mediante los cuales el Poder Legislativo Local modificó algunas de las disposiciones normativas reformadas originalmente en el Decreto No. 454, impugnado por el partido político demandante.

En efecto, el uno de julio de dos mil veinte fue publicado en el Periódico Oficial Local el Decreto 455, en el cual, entre otras modificaciones legales, fueron adicionadas las fracciones XXXVIII Bis y XXXVIII Bis A al artículo 146 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa. Las dispo-

⁶ El texto y datos de identificación de la jurisprudencia son los siguientes. "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 181395, Tomo XIX, junio de 2004, página 865).



siciones normativas impugnadas como producto de la reforma recién referida son del tenor siguiente:

Texto del artículo impugnado	Texto del artículo reformado mediante el Decreto 455
<p>"Artículo 146. Son atribuciones del consejo general, las siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"III. Designar durante la primera quincena del mes de noviembre del año previo al de la elección, al presidente y consejeros electorales que integren los consejos distritales y a los integrantes de los consejos municipales con base en los lineamientos respectivos;</p> <p>"IV. Recibir y autorizar el registro de los partidos políticos nacionales, para participar en los procesos electorales locales;</p> <p>"...</p> <p>"XXIV Bis. Recibir supletoriamente las manifestaciones de intención de ciudadanos que pretendan postularse como candidatos independientes a los cargos de diputados, presidente municipal, síndico procurador y regidurías por el sistema de mayoría relativa; acreditar a los aspirantes que hayan cumplido con los requisitos; así como recibir y resolver las solicitudes de registro de fórmulas de candidatos independientes a dichos cargos."</p>	<p>"Artículo 146. Son atribuciones del consejo general, las siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"XXXVIII Bis. Velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género guíen todas las actividades del instituto, con apego a la perspectiva de género;</p> <p>"XXXVIII Bis A. Vigilar se prevenga, atienda y erradique la violencia política contra las mujeres en razón de género."</p>

Asimismo, mediante el Decreto 487, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el once de septiembre de dos mil veinte, nuevamente fue reformado el artículo 146 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, específicamente la fracción III. Las disposiciones



normativas impugnadas como producto de la reforma recién referida son del tenor siguiente:

Texto del artículo impugnado	Texto del artículo reformado mediante el Decreto 487
<p>"Artículo 146. Son atribuciones del consejo general, las siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"III. Designar durante la primera quincena del mes de noviembre del año previo al de la elección, al presidente y consejeros electorales que integren los consejos distritales y a los integrantes de los consejos municipales con base en los lineamientos respectivos;</p> <p>"IV. Recibir y autorizar el registro de los partidos políticos nacionales, para participar en los procesos electorales locales;</p> <p>"...</p> <p>"XXIV Bis. Recibir supletoriamente las manifestaciones de intención de ciudadanos que pretendan postularse como candidatos independientes a los cargos de diputados, presidente municipal, síndico procurador y regidurías por el sistema de mayoría relativa; acreditar a los aspirantes que hayan cumplido con los requisitos; así como recibir y resolver las solicitudes de registro de fórmulas de candidatos independientes a dichos cargos; ..."</p>	<p>"Artículo 146. Son atribuciones del consejo general, las siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"III. Designar durante la primera quincena del mes de enero del año de la elección, al presidente y consejeros electorales que integren los consejos distritales y a los integrantes de los consejos municipales con base en los lineamientos respectivos y el principio de paridad de género. ..."</p>

Aunado a lo anterior, mediante el Decreto 505, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el catorce de septiembre de dos mil veinte, de nueva cuenta fue reformada la fracción III del artículo 146 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa. Las disposiciones normativas impugnadas como producto de la reforma recién referida son del tenor siguiente:



Texto del artículo impugnado	Texto del artículo reformado mediante el Decreto 505
<p>"Artículo 146. Son atribuciones del consejo general, las siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"III. Designar durante la primera quincena del mes de noviembre del año previo al de la elección, al presidente y consejeros electorales que integren los consejos distritales y a los integrantes de los consejos municipales con base en los lineamientos respectivos;</p> <p>"IV. Recibir y autorizar el registro de los partidos políticos nacionales, para participar en los procesos electorales locales;</p> <p>"...</p> <p>"XXIV Bis. Recibir supletoriamente las manifestaciones de intención de ciudadanos que pretendan postularse como candidatos independientes a los cargos de diputados, presidente municipal, síndico procurador y regidurías por el sistema de mayoría relativa; acreditar a los aspirantes que hayan cumplido con los requisitos; así como recibir y resolver las solicitudes de registro de fórmulas de candidatos independientes a dichos cargos."</p>	<p>"Artículo 146. Son atribuciones del consejo general, las siguientes:</p> <p>"...</p> <p>III. Designar durante la primera quincena del mes de enero del año de la elección, a la presidenta o presidente, así como a consejeras y consejeros electorales que integren los consejos distritales y los consejos municipales, respectivamente, con base en los lineamientos respectivos que emitan. De igual manera podrán remover, previo ejercicio del derecho de audiencia y el debido proceso conforme a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando incumplan reiteradamente los principios rectores de la función electoral contemplados en el artículo 15 de la Constitución Estatal."</p>

De la revisión de la disposición normativa transcrita, adiciones y reformas posteriores, relativas a la inclusión de un listado de principios rectores de las actuaciones del Consejo General del Instituto Electoral Local y la reforma en dos ocasiones de la fracción III, este Tribunal Pleno sostiene que hubo un cambio en el sentido normativo que lleva a considerar que el texto de la fracción III del artículo 146 constituye un nuevo acto legislativo, en términos de lo establecido en el siguiente criterio:



"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema."⁷

Lo anterior, debido a que las modificaciones generan un cambio sustantivo en el contenido normativo de todo el artículo, pues las reformas insertaron el principio de paridad de género, la obligación de prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género y lenguaje incluyente en la misma materia.

⁷ Tesis jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), Pleno, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, registro digital: 2012802.



Por tanto, debe sobreseerse en esta acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 146, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, en términos de lo dispuesto 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, pues las reformas referidas ocasionaron que cesaran los efectos de las disposiciones impugnadas.

En términos similares esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 146/2020 el ocho de septiembre y 157/2020 el veintinueve de septiembre, ambos de dos mil veinte.

De igual forma, en el caso es aplicable la causa de improcedencia por cesación de efectos respecto del artículo 80, párrafos segundo y tercero, impugnado por el partido demandante, en tanto que dicho párrafo fue modificado mediante el Decreto 505, publicado el catorce de septiembre de dos mil veinte. Las disposiciones normativas impugnadas como producto de la reforma recién referida son del tenor siguiente:

Texto del artículo impugnado	Texto del artículo reformado mediante el Decreto 505
<p>"Artículo 80. Las y los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular deberán hacerlo del conocimiento del órgano correspondiente del instituto, dependiendo del cargo al que aspiren, por escrito y en el formato que el consejo general determine.</p>	<p>"Artículo 80. Las y los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular deberán hacerlo del conocimiento del órgano correspondiente del instituto, dependiendo del cargo al que aspiren, por escrito y en el formato que el consejo general determine.</p>
<p>"La manifestación de la intención se realizará a partir del día siguiente al de la celebración de la sesión del consejo general para el inicio formal del proceso electoral y hasta el día previo al inicio del periodo para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, conforme a las siguientes reglas:</p>	<p>"La manifestación de la intención se realizará a partir del día siguiente al de la celebración de la sesión del consejo general para el inicio formal del proceso electoral y hasta el día previo al inicio del periodo para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, conforme a las siguientes reglas:</p>
<p>"I. Las y los aspirantes al cargo de gobernador del Estado, ante el consejo general;</p>	<p>"I. Las y los aspirantes al cargo de gobernador del Estado, ante el consejo general;</p>



"II. Las fórmulas de aspirantes al cargo de diputado local por el sistema de mayoría relativa ante el consejo distrital correspondiente; y,

"III. Las planillas de aspirantes a los cargos de presidente municipal, síndico procurador y regidores por el sistema de mayoría relativa, ante el consejo municipal respectivo.

"Las manifestaciones de intención de ciudadanos que pretendan postularse como candidatos independientes a los cargos de diputados, presidente municipal, síndico procurador y regidurías, todos por el sistema de mayoría relativa, podrán presentarse supletoriamente ante el consejo general, quien podrá acreditar a los aspirantes que hayan cumplido con los requisitos; así como recibir y resolver las solicitudes de registro de fórmulas de candidatos independientes a dichos cargos.

"Una vez hecha la comunicación a que se refiere el párrafo primero de este artículo y recibida la constancia respectiva, los ciudadanos adquirirán la calidad de aspirantes.

"Con la manifestación de intención, el aspirante a candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en asociación civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. El consejo general establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil. De la misma manera deberá acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

"II. Las fórmulas de aspirantes al cargo de diputado local por el sistema de mayoría relativa ante el consejo distrital correspondiente; y,

"III. Las planillas de aspirantes a los cargos de presidente municipal, síndico procurador y regidores, así como las listas a regidores por el principio de representación proporcional, ante el consejo municipal respectivo.

"Las manifestaciones de intención de ciudadanos que pretendan postularse como candidatos independientes a los cargos de diputaciones, presidente municipal, síndico procurador y regidurías por ambos principios, podrán presentarse supletoriamente ante el consejo general, quien podrá acreditar a los aspirantes que hayan cumplido con los requisitos; así como recibir y resolver las solicitudes de registro de fórmulas de candidatos independientes a dichos cargos.

"Una vez hecha la comunicación a que se refiere el párrafo primero de este artículo y recibida la constancia respectiva, los ciudadanos adquirirán la calidad de aspirantes.

"Con la manifestación de intención, el aspirante a candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en asociación civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. El consejo general establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil. De la misma manera deberá acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.



"La persona moral a la que se refiere el párrafo anterior deberá estar constituida con por lo menos el aspirante a candidato independiente, su representante legal y el encargado de la administración de los recursos de la candidatura independiente."

"La persona moral a la que se refiere el párrafo anterior deberá estar constituida con por lo menos el aspirante a candidato independiente, su representante legal y el encargado de la administración de los recursos de la candidatura independiente."

De la lectura de la disposición normativa transcrita y su reforma mediante la cual fue incluido el concepto diputación en lugar de diputados y añadidos los candidatos por representación proporcional, este Tribunal Pleno sostiene que hubo un cambio en el sentido normativo que lleva a considerar que el texto del artículo 80, párrafos segundo y tercero, constituye un nuevo acto legislativo.

Por tanto, debe sobreseerse en esta acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 80, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, en términos de lo dispuesto 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, pues la reforma referida ocasionó que cesaran los efectos de las disposiciones impugnadas.

Asimismo, en el caso también es aplicable la causa de improcedencia por cesación de efectos respecto del artículo 36, párrafo segundo, impugnado por el partido demandante, en tanto que dicho párrafo fue modificado mediante el Decreto 505, publicado el catorce de septiembre de dos mil veinte. Las disposiciones normativas impugnadas como producto de la reforma recién referida son del tenor siguiente:

Texto del artículo impugnado	Texto del artículo reformado mediante el Decreto 505
<p>"Artículo 36. Los partidos políticos nacionales tienen derecho de participar en las elecciones estatales y municipales en los términos del artículo 41, párrafo cuarto, fracción I de la Constitución y en los establecidos en esta ley.</p>	<p>"Artículo 36. Los partidos políticos nacionales tienen derecho de participar en las elecciones estatales y municipales en los términos del artículo 41, párrafo cuarto, fracción I de la Constitución y en los establecidos en esta ley.</p>



"Para el ejercicio del derecho reconocido en el párrafo anterior, bastará que cada partido político nacional lo manifieste por escrito al instituto, dentro de los quince días posteriores a la publicación de la convocatoria a elecciones que expida el Congreso del Estado, proporcionando:

"I. El domicilio para notificaciones en la capital del Estado, al que se remitirán también las convocatorias a sesiones del consejo general y de las comisiones de trabajo, así como cualquier otro aviso que se requiera;

"II. El directorio de integrantes de su dirigencia y demás órganos internos estatales, incluyendo teléfonos y correos electrónicos de contacto; y

"III. El directorio de dirigencias y órganos municipales que tenga integrados.

"Derogado.

"Derogado.

"Derogado.

"Derogado.

"El instituto en esta materia, tendrá en todo momento la obligación de integrar un expediente del asunto y resguardarlo.

"La información que en esta materia obre en el instituto se considerará pública y por tanto a ella podrán tener acceso los ciudadanos conforme a los lineamientos que el instituto defina al efecto.

"Para el ejercicio del derecho reconocido en el párrafo anterior, bastará que cada partido político nacional lo manifieste por escrito al instituto, dentro de los quince días posteriores a la publicación de la convocatoria a elecciones que expida el Congreso del Estado, proporcionando:

"I. El domicilio para notificaciones en la capital del Estado, al que se remitirán también las convocatorias a sesiones del consejo general y de las comisiones de trabajo, así como cualquier otro aviso que se requiera, y, en su caso, una dirección de correo electrónico válida, en caso de solicitar la recepción de notificación electrónica, cumpliendo con el procedimiento que al efecto establezca el Pleno;

"II. El directorio de integrantes de su dirigencia y demás órganos internos estatales, incluyendo teléfonos y correos electrónicos de contacto; y

"III. El directorio de dirigencias y órganos municipales que tenga integrados.

"Derogado.

"Derogado.

"Derogado.

"Derogado.

"El instituto en esta materia, tendrá en todo momento la obligación de integrar un expediente del asunto y resguardarlo.

"La información que en esta materia obre en el instituto se considerará pública y por tanto a ella podrán tener acceso los ciudadanos conforme a los lineamientos que el instituto defina al efecto.



"Dentro del primer mes del proceso electoral ordinario, el Instituto ordenará publicar en el Periódico Oficial del Estado, el listado de partidos políticos nacionales y locales que participarán en la elección.

"Derogado."

"Dentro del primer mes del proceso electoral ordinario, el instituto ordenará publicar en el Periódico Oficial del Estado, el listado de partidos políticos nacionales y locales que participarán en la elección.

"Derogado."

De la disposición normativa transcrita y su reforma posterior en la cual fue modificada para incluir la posibilidad de recibir notificaciones electrónicas, este Tribunal Pleno sostiene que hubo un cambio en el sentido normativo que lleva a considerar que el texto del artículo 36, párrafo segundo, fracción primera, constituye un nuevo acto legislativo que modifica el sentido normativo de todo el artículo.

Por tanto, debe sobreseerse en esta acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 36, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, así como la derogación de sus párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y décimo, en términos de lo dispuesto 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, pues la reforma referida ocasionó que cesaran los efectos de las disposiciones impugnadas.

Precisado lo anterior, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no advierte que en el caso sea aplicable alguna otra causa de improcedencia.

QUINTO.—Precisión de las disposiciones normativas impugnadas. Con base en lo sostenido en el considerando anterior, en esta acción de inconstitucionalidad sólo será estudiada la validez de los artículos 18, segundo párrafo; 36, párrafo noveno; 79, párrafo segundo; 142, párrafo primero; 146, fracciones IV y XXIV Bis; 153 y 161 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, así como el artículo único transitorio del Decreto No. 454.

SEXTO.—Estudio de fondo. Como fue referido en los resultados de esta sentencia, en sus conceptos de invalidez el partido demandante expone que en



el proceso legislativo que culminó con la publicación del decreto impugnado hubo violaciones al procedimiento legislativo y, en causa de pedir, que no fue respetado el derecho de consulta de los pueblos indígenas, por un lado, así como argumentos tendientes a demostrar la inconstitucionalidad de las disposiciones normativas establecidas mediante el decreto impugnado.

Acorde con los precedentes de este Tribunal Pleno, en primer lugar deben estudiarse estos argumentos de invalidez, pues el estudio de los demás conceptos expuestos en la demanda está sujeto a lo que sea resuelto al respecto, ya que en caso de ser fundados debe declararse la invalidez de todo el decreto y, por ende, sería innecesario el estudio de los demás planteamientos del partido demandante.

A. Argumentos en contra del procedimiento legislativo

1. Transgresión a las reglas que regulan el procedimiento legislativo

Este Tribunal Pleno se ha pronunciado en varias ocasiones respecto de las formalidades del procedimiento legislativo que deben cumplir los órganos legislativos en la emisión de disposiciones normativas; específicamente en las acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006,⁸ entre otras consideraciones, sostuvo lo siguiente.

El pueblo mexicano se constituye en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en lo relativo a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Constitución General, para lo cual los Estados adoptarán en su ámbito interno la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

El pueblo mexicano adoptó el sistema federal mediante el cual las funciones estatales son distribuidas conforme a una delimitación de competencias entre los poderes federales y las autoridades locales, bajo la regla de que las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación se entienden

⁸ Resueltas en sesión de cuatro de enero de dos mil siete, por mayoría de ocho votos.



reservadas a los Estados, por lo que las personas están sujetas al poder central en algunas esferas, mientras que en otras lo está a los poderes regionales o locales.

En la forma de gobierno democrático, aun cuando todos los titulares del poder público actúan como representantes del pueblo, lo son de un modo más preciso aquellos que han sido designados mediante elección popular, elegidos por el cuerpo electoral, mediante el sistema de sufragio directo, universal y secreto.

En el sistema de Gobierno Mexicano, uno de los elementos esenciales de la democracia es la deliberación pública, esto es, los ciudadanos mediante sus representantes sólo pueden tomar decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos en el que se equilibren las razones a favor y en contra de las diversas propuestas, pues sólo de esta manera tiene lugar la democracia, en tanto esta forma de gobierno se basa en el principio de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya expresión culminante se da en la regla del acatamiento a la mayoría.

En un Estado democrático la Constitución impone ciertos requisitos de publicidad y participación para la creación, reforma, modificación o supresión de las disposiciones normativas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, de modo que para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad establecidos en la Constitución General no sólo reviste importancia el contenido de las leyes, sino, además, la forma en que son creadas o reformadas, en razón de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo resguardan o aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.

La violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas violaciones debe equilibrar dos principios distintos: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas de un procedimiento cuando ello no redunde en un cambio sustancial



de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades del procedimiento identificables en un caso concreto; y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta por el contrario a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en la tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una disposición normativa.

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

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

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

a. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan a las mayorías y a las minorías parlamentarias expresar y



defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

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

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

El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se trata de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final.

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

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que en el artículo 116 de la Constitución General únicamente son establecidas las bases para la integración y elección de los miembros de los Poderes Legislativos de los Estados, sin prever reglas que deben aplicar al procedimiento legislativo; por tanto, es facultad de las Legislaturas Estatales regular estos aspectos sin contravenir la Constitución General.



Por su parte, en la controversia constitucional 19/2007,⁹ este Tribunal Pleno complementó los estándares referidos, pues señaló que no sólo deben respetarse los cauces que permitan a las mayorías y a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, sino también atender los lineamientos relacionados con el derecho a la participación deliberativa, consistente en que todos los asuntos sometidos a votación del órgano legislativo sucedan en un contexto de deliberación por las partes a quienes la ley les otorga el derecho de intervenir en los debates.

Dichos estándares relativos al análisis de violaciones cometidas durante el desarrollo de los procedimientos legislativos fueron confirmados en las acciones de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013¹⁰ y en las acciones de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015.¹¹

En ese sentido, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en varias acciones de inconstitucionalidad ha considerado que dentro del procedimiento legislativo pueden suceder violaciones a las reglas que regulan el procedimiento legislativo de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la disposición normativa, de manera tal que provocan su invalidez o inconstitucionalidad; aunque también ha sostenido que pueden suscitarse irregularidades de ese mismo carácter que por su entidad no afectan su validez.

En suma, el análisis que el órgano jurisdiccional debe realizar cuando revisa el procedimiento legislativo por el que fue emitida una disposición normativa

⁹ Resuelta en sesión del Pleno celebrada el treinta de agosto de dos mil siete, por unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia.

¹⁰ Resuelta por el Pleno en sesión celebrada el trece de septiembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta en funciones Luna Ramos.

¹¹ Resuelta en sesión de diez de noviembre de dos mil quince, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, consistente en reconocer la validez del proceso legislativo controvertido. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Silva Meza votaron en contra.



es el que se dirige a determinar si la existencia de una violación o irregularidad trasciende o no de modo fundamental en su validez constitucional, sobre la base de los principios de economía procesal y equidad en la deliberación parlamentaria y en atención a las particularidades del caso.

Ahora, con base en lo anterior, en el caso concreto será analizado el procedimiento legislativo que culminó con la expedición del decreto impugnado, el cual fue desarrollado en los siguientes términos según las constancias que obran en autos.

En ese sentido, según lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, el procedimiento legislativo en esa entidad federativa debe desarrollarse en los siguientes términos.

Toda iniciativa de ley primeramente debe pasar a la Comisión de Protocolo y Régimen Orgánico Interior para que determine si cumple con los requisitos de ley y pueda ser registrada a efectos de ser turnada a su lectura correspondiente.¹²

Las iniciativas presentadas deben leerse en dos sesiones diferentes: primero en la que fueren presentadas y después en la que disponga la Mesa Directiva del Congreso, salvo que el texto de la iniciativa se haya distribuido con anticipación, en cuyo caso podrá ser tramitada con una sola lectura con la aprobación de la Asamblea.¹³ Asimismo, podrá dispensarse la segunda lectura siempre que la Cámara lo acuerde a petición de algún diputado.¹⁴

¹² "Artículo 141. Cuando se presente ante el Congreso una iniciativa, primeramente, deberá pasar a la Comisión de Protocolo y Régimen Orgánico Interior para que determine si cumple con los requisitos de ley y pueda ser registrada a efectos de ser turnada a su lectura correspondiente."

¹³ "Artículo 144. Las iniciativas presentadas podrán ser leídas en dos sesiones diferentes; primero en la que fueren presentadas y después en la que disponga la mesa directiva del Congreso, salvo disposición especial que señale otro trámite.

"Cuando el texto de la iniciativa se haya distribuido con anticipación, podrá ser tramitada con una sola lectura con la aprobación de la asamblea.

"Cuando se trate de iniciativas sumamente voluminosas, el presidente puede someter al Pleno la determinación de sustituir la lectura, por la entrega de un tanto de la iniciativa impresa, para que cada legislador la estudie. La votación de este acuerdo será económica.

"En el caso de iniciativas de pensiones, serán tramitadas con una sola lectura y de tomarse en consideración se turnarán a la comisión que corresponda."

¹⁴ "Artículo 145. El día de la segunda lectura podrá exponer su autor, si lo tuviere a bien, o uno de ellos si fueren varios, los fundamentos que las apoyan, y podrán hablar una sola vez el autor de ella



Después de la segunda lectura, si la hubiere o en caso de su dispensa, será consultado a la Cámara si se toma o no en consideración la iniciativa. Si la resolución fuere afirmativa se pasará a la comisión que corresponda y si fuese negativa, se tendrá por desechada y no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.¹⁵

Toda iniciativa deberá ser dictaminada por la comisión o las comisiones respectivas, dentro de un plazo máximo de seis meses, contados a partir del día siguiente en que fueren turnadas a la comisión o comisiones correspondientes, con excepción del caso de iniciativas de ley que propongan nuevos cuerpos normativos.¹⁶

Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros y si uno de ellos disiente de la resolución adoptada, podrá expresar su voto particular.¹⁷

en pro y un miembro de la Cámara en contra. Estas prerrogativas no son extensivas a los simples ciudadanos que hagan uso del derecho de iniciativa.

"Podrá dispensarse la segunda lectura, siempre que la Cámara lo acuerde, a petición de algún diputado, conforme a los requisitos para la dispensa de trámites."

¹⁵ "Artículo 145. El día de la segunda lectura podrá exponer su autor, si lo tuviere a bien, o uno de ellos si fueren varios, los fundamentos que las apoyan, y podrán hablar una sola vez el autor de ella en pro y un miembro de la Cámara en contra. Estas prerrogativas no son extensivas a los simples ciudadanos que hagan uso del derecho de iniciativa.

"Podrá dispensarse la segunda lectura, siempre que la Cámara lo acuerde, a petición de algún diputado, conforme a los requisitos para la dispensa de trámites."

¹⁶ "Artículo 147. Las iniciativas de ley que presente la Legislatura del Estado ante el Congreso de la Unión serán acordadas por el Pleno y se firmarán por el presidente y los secretarios.

"Para el caso de las iniciativas que quedaren pendientes de resolución de una Legislatura a otra, el iniciador deberá ratificarlas ante la nueva Legislatura durante su primer periodo ordinario de sesiones.

"Toda iniciativa deberá ser dictaminada por la comisión o las comisiones respectivas, dentro de un plazo máximo de seis meses, contados a partir del día siguiente en que fueren turnadas a la comisión o comisiones correspondientes, con excepción del caso de iniciativas de ley que propongan nuevos cuerpos normativos."

¹⁷ "Artículo 150. Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Cuando alguno de sus miembros disienta de la resolución adoptada, podrá expresar su voto particular.

"Los votos particulares serán declarativos y su fin es el de dejar asentada una determinada posición. Cuando alguno de los miembros de la comisión no esté de acuerdo con algún punto particular del dictamen general, podrá firmar el dictamen y emitir su voto particular sobre el aspecto del que tuviere objeciones."



Firmados los dictámenes por la mayoría de los integrantes de las comisiones encargadas de un asunto, se imprimirán junto con los votos particulares si los hubiere y se entregarán a los diputados en la sesión correspondiente.

Los dictámenes que emitan las comisiones tendrán dos lecturas en diferentes sesiones, pero si es dispensada la segunda lectura se pondrá a discusión en la misma sesión.¹⁸

No podrá discutirse ningún proyecto de ley o decreto sin que previamente se hayan repartido a los diputados las copias que contengan el dictamen. Llegado el momento de la discusión se leerá el dictamen de la comisión y una vez concluido el presidente declarará: "*Está a discusión el dictamen*".¹⁹

Todo dictamen de ley o decreto se discutirá primero en lo general y después en lo particular. La discusión en lo general se hará mediante la participación de dos diputados a favor y dos en contra, haciendo uso de la voz primero los que estén en contra y los que estén a favor lo harán al final.

Agotada la discusión en lo general, se ordenará por el presidente proceder a la votación. Aprobado en lo general el proyecto, se continuará su discusión en lo particular en los artículos que se hubiesen anotado por la presidencia, observándose los lineamientos anteriores.²⁰

¹⁸ "Artículo 158. Los dictámenes que emitan las comisiones tendrán dos lecturas en diferentes sesiones, pero dispensándose la segunda lectura se pondrá a discusión en la misma sesión.

"Cuando se trate de dictámenes sumamente voluminosos, el presidente puede someter al Pleno la determinación de dispensar ya sea la primera o segunda lectura, sustituyendo la lectura, por la entrega de un tanto del dictamen impreso, para que cada legislador lo estudie. La votación de este acuerdo será económica."

¹⁹ "Artículo 164. No podrá ser puesto a discusión ningún proyecto de ley o decreto sin que previamente se hayan repartido a los diputados las copias que contengan el dictamen. Llegado el momento de la discusión se leerá el dictamen de la comisión y una vez concluido el presidente declarará: 'Está a discusión el dictamen'."

²⁰ "Artículo 168. Todo dictamen de ley o decreto se discutirá primero en lo general y después en lo particular. Cuando conste el dictamen de un único artículo será discutido una sola vez.

"La discusión en lo general se hará, participando dos diputados a favor y dos en contra, haciendo uso de la voz primero los que estén en contra y los que estén a favor lo harán al final.

"Agotada la discusión en lo general, se ordenará por el presidente proceder a la votación.

"Aprobado en lo general el proyecto, se continuará su discusión en lo particular en los artículos que se hubiesen anotado por la presidencia, observándose los lineamientos anteriores.



Si ningún diputado pide la palabra en contra de algún dictamen, se considerará discutido y procederá su votación.²¹ Agotada la discusión en lo general o en lo particular, se ordenará por el presidente que procederá la votación por los diputados.²²

Serán económicas todas las votaciones con excepción de los casos en que se pida votación nominal, así como cuando se trate de la aprobación de leyes o decretos.²³ Asimismo, todas las votaciones de cualquier clase se verificarán a mayoría absoluta de votos con los diputados que se encuentren presentes en el momento de la votación, si forman quórum, a no ser en aquellos casos en que la Constitución o la ley señalen otra forma.²⁴

Aunado a lo anterior, en la ley local es previsto que podrán dispensarse todos o cualquiera de los trámites formales previstos en esta ley,²⁵ para lo cual

"Cuando el proyecto conste de un único artículo no habrá necesidad de votarlo en lo particular.

"La discusión en lo particular se hará separando los artículos que lo ameriten, y solamente éstos serán sometidos a ella, considerándose el resto como aprobados. Igualmente se tendrán por aprobados los artículos que reservados para su discusión en lo particular no se hayan hecho, respecto de ellos, proposiciones concretas por escrito. Para este efecto los participantes en la discusión señalarán previamente los artículos que formarán parte de ella y harán las proposiciones concretas, mismas que serán objeto de votación.

"Para que las propuestas en lo particular procedan requerirán ser aprobadas en los términos de ley. "Durante la discusión en lo particular de un proyecto podrán presentarse, por escrito, otro u otros artículos para sustituir totalmente al que está a discusión o bien para modificar, adicionar o suprimir algo del mismo.

"Cuando la mayoría de los miembros integrantes de la Comisión Dictaminadora acepte la sustitución, modificación o supresión, la proposición se considerará parte del proyecto de la comisión. De no aceptarla ésta, el presidente consultará al Pleno si la admite o no a discusión; en el primer caso la someterá a debate y posteriormente resolverá en torno a ella. Y en el segundo caso se tendrá por desechada y aprobada la que se presentó en el dictamen."

²¹ "Artículo 178. Cuando ningún diputado pida la palabra en contra de algún dictamen, se considerará discutido, procediéndose a su votación."

²² "Artículo 189. Agotada la discusión en lo general o en lo particular, se ordenará por el presidente que procederá la votación por los diputados."

²³ "Artículo 199. Serán económicas todas las votaciones, con excepción de los casos en que se pida votación nominal, así como cuando se trate de la aprobación de leyes o decretos."

²⁴ "Artículo 208. Todas las votaciones de cualquier clase, se verificarán a mayoría absoluta de votos con los diputados que se encuentren presentes en el momento de la votación, si forman quórum, a no ser en aquellos casos en que la Constitución o esta ley señalen otra forma."

²⁵ "Artículo 217. Podrán dispensarse todos o cualquiera de los trámites formales previstos en esta ley."



es necesario proposición verbal o escrita en que se pida a la Cámara la dispensa en la que se expresen los trámites cuya dispensa se solicita.²⁶

Tal propuesta podrá ponerse a discusión, la que versará sobre la urgencia u obvia resolución de la ley o decreto de que se trate, pudiendo hablar dos diputados en pro y dos en contra.²⁷

Ahora, en el caso en concreto, el veintidós de mayo de dos mil veinte fue presentada una iniciativa de ley por parte de las diputadas y diputados Graciela Domínguez Nava, Mario Rafael González Sánchez, Edgar Augusto González Zatarain, Karla de Lourdes Montero Alatorre y Gloria Himelda Félix Niebla para reformar los artículos 18, párrafo segundo; 36, párrafos segundo y noveno; 80, párrafo segundo; 142, párrafo primero; 146, fracciones III y IV; 153 y 161; se adicionan un párrafo segundo al artículo 79; un párrafo tercero al 80, recorriendo los siguientes en el mismo orden; y una fracción XXIV Bis al 146; y se derogan los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y décimo al artículo 36, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa.

La primera lectura de la iniciativa sucedió el dos de junio de dos mil veinte; sesión en la que asistieron treinta y siete diputadas y diputados de los cuarenta que conforman el Congreso del Estado de Sinaloa. Asimismo, en esa sesión también fue dispensada su segunda lectura en atención a la solicitud de un diputado aprobada por unanimidad por el Pleno del Congreso Local, en términos del artículo 145 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, por lo cual la iniciativa fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación para la elaboración del dictamen correspondiente.

En la misma sesión del dos de junio de dos mil veinte, la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación presentó dictamen favorable de la iniciativa en comentario. Asimismo, un diputado solicitó la dispensa de su segunda lectura,

²⁶ "Artículo 214. Para que se dispensen los trámites que debe correr un proyecto de ley o iniciativa, se necesita proposición verbal o escrita, en que se pida a la Cámara la dispensa expresándose los trámites cuya dispensa se solicita, o si se pide la de todos."

²⁷ "Artículo 215. La proposición podrá ser puesta a discusión, la que versará sobre la urgencia u obvia resolución de la ley o decreto de que se trate, pudiendo hablar dos diputados en pro y dos en contra."



lo cual fue aprobado unánimemente por el Pleno del Congreso Local en términos del artículo 158 de la ley orgánica referida.

Precisado lo anterior, la presidenta del Congreso Local puso a discusión el dictamen en lo general. El diputado Jorge Iván Villalobos Seáñez se anotó para hablar en contra del dictamen, mientras que el diputado Horacio Lora Oliva se anotó para hablar a favor del dictamen.

La presidenta otorgó el uso de la palabra al diputado Jorge Iván Villalobos Seáñez, quien expresó las razones del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional para estar en contra de la propuesta de modificar la fecha en que será convocado a elecciones.

Posteriormente, la presidenta concedió el uso de la palabra al diputado Horacio Lora Oliva para hablar a favor del dictamen, el cual expresó las razones del Grupo Parlamentario del Partido Político Movimiento de Regeneración Nacional para estar a favor de la propuesta de modificar la fecha para convocar a elecciones.

Después de ello, la presidenta concedió nuevamente el uso de la palabra al diputado Jorge Iván Villalobos Seáñez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional por alusiones.

Finalizada la intervención por alusiones, la presidenta concedió el uso de la palabra a la diputada Graciela Domínguez Nava para hablar a favor del dictamen, la cual expuso sus razones para estar con la propuesta de reforma.

De nueva cuenta, la presidenta concedió el uso de la palabra al diputado Jorge Iván Villalobos Seáñez para aclaraciones.

Concluida esta última intervención, la presidenta preguntó al Pleno si se admite una segunda ronda de oradores. La votación fue de manera económica y la mayoría votó por la negativa.

Posteriormente, la presidenta preguntó si el asunto se considera suficientemente discutido. La votación fue de manera económica y unánime por la afirmativa.





Puesto a votación en lo general el dictamen, fue aprobado por treinta y cuatro votos a favor y tres en contra del diputado Jorge Iván Villalobos Seáñez y las diputadas Roxana Rubio Valdez y Karla de Lourdes Montero Alatorre. Después, la presidenta puso a discusión el dictamen en lo particular sin que alguna diputada o diputado se anotara para tal fin, por lo que aquélla tuvo por aprobado el dictamen, en términos del artículo 168 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa.

Con base en los hechos narrados, este Tribunal Pleno considera que en el caso no hubo violaciones a las reglas del procedimiento legislativo con relevancia invalidante en tal grado que trastocuen los atributos democráticos de la decisión tomada por el Congreso del Estado de Sinaloa.

Como fue precisado, el criterio de este Tribunal Pleno se concreta en la revisión de tres estándares:

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

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

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

En el caso los tres estándares fueron cumplidos por el Pleno del Congreso del Estado de Sinaloa, pues fue respetado el derecho a participar en la discusión y toma de decisión de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, ya que libremente pudieron expresar en la tribuna su posición respecto de la reforma planteada con apego a las reglas que para el debate parlamentario están previstas en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa.



Asimismo, el procedimiento deliberativo culminó con la aplicación correcta de las reglas de votación en tanto que la dispensa de los trámites fue realizada por votación económica y la aprobación del decreto fue realizada por votación nominal en una sesión pública.

No pasa inadvertido a este Tribunal Pleno lo argumentado por el partido demandante en el sentido de que el procedimiento legislativo fue una simulación debido a que en la misma sesión se llevó a cabo la primera lectura de la iniciativa de reformas, fue turnada a las comisiones dictaminadoras, presentado por ellas el dictamen respectivo y aprobadas las reformas a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa.

Sin embargo, a juicio de este Tribunal Pleno, si bien en tal forma de actuar puede considerarse que hubo transgresiones a las reglas del procedimiento, en específico a lo establecido en el artículo 164 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa respecto a que no podrá discutirse dictamen alguno sin que previamente se haya repartido a los diputados, disposición que implica cierta temporalidad razonable para el estudio del dictamen y la propuesta de reforma, en el caso tal transgresión no impactó en la calidad del debate parlamentario, dado que las fuerzas políticas pudieron expresar libremente su posición respecto de la reforma e incluso se opusieron a su aprobación.

Por tanto, son infundados los argumentos del partido demandante en el sentido de que en la emisión del decreto impugnado hubo transgresiones a las reglas del procedimiento legislativo con carácter invalidante con base en las cuales debe declararse su invalidez.

2. La consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas

Según se ha sostenido por este Tribunal Pleno en varios precedentes,²⁸ los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del país tienen derecho a ser consultados en forma previa, informada y culturalmente adecuada, mediante sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe cuando las autoridades legislativas vayan a emitir una disposición general o imple-

²⁸ Las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 108/2019 y su acumulada 118/2019 y 116/2019 y su acumulada 117/2019, por ejemplo.



mentar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, en términos de lo establecido en los artículos 2o. de la Constitución General y el artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo.

Para concluir lo anterior, este Tribunal Pleno partió de una interpretación progresiva del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁹ en el cual es establecido el derecho de los pueblos indígenas –derecho que ahora también tienen los pueblos y comunidades afromexicanas– a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Al respecto, es imprescindible traer a colación la exposición de motivos de la reforma a dicho artículo constitucional del catorce de agosto de dos mil uno, presentada por el presidente de la República, en la cual se expuso entre los

²⁹ El Texto Constitucional reformado el 14 de agosto de 2001 disponía lo siguiente:

"Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

"...

"El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las Constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el Pacto Federal y la soberanía de los Estados.

"...

"B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen."



antecedentes históricos que dieron lugar a la iniciativa de reformas a tal precepto lo siguiente:

"A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (No. 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

"Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aun profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de honda preocupación nacional.

"Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil, así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación políticas.

"En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4o. de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la Nación Mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.

"Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.

"Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLN, que reivindicaba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para totalidad de los indígenas del país en lo general.

"Después del cese de fuego en Chiapas y de una larga etapa de negociaciones entre el Gobierno Federal y el EZLN, pudieron adoptarse una serie de medidas legislativas y consensuales importantes, entre las cuales destaca la



Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. A partir de ella, las partes en conflicto convinieron en conjunto documentos que sirvieron de base para los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

"Dichos Acuerdos de San Andrés en materia de derechos cultura indígenas, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y, además, recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas del país.

"Una vez suscritos los acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), como coadyuvante en el proceso de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejara lo pactado en San Andrés Larráinzar, mismo que fue aceptado por el EZLN.

"La iniciativa de la Cocopa es una manifestación del propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.

"Como presidente de la República, estoy seguro que hoy, la manera acertada de reiniciar el proceso de paz en Chiapas, es retomarla y convertirla en una propuesta de reforma constitucional.

"El Gobierno Federal está obligado a dar cumplimiento cabal a los compromisos asumidos, así como a convocar, desde luego, a un diálogo plural, incluyente y constructivo en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central sea el establecimiento de las soluciones jurídicas que habrán de prevalecer ahora sí, con la jerarquía de normas constitucionales.

"He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten plenamente en el Estado Mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.

"Convencido de ello de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, envió como iniciativa de reforma constitucional la propuesta formulada por la Cocopa. Al hacerlo, confirmé que el nuevo diálogo habla con la sinceridad del cumplimiento a la palabra dada. Habrá que señalar que ese documento fue producto del



consenso de los representantes, en esa comisión, de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVI Legislatura.

"El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ella se inscribe en el marco del nuevo derecho internacional en la materia –de la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado–."

De entre las propuestas conjuntas contenidas en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar destaca para los efectos que al caso interesan, la aprobada el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis en los siguientes términos:

"Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4. de las reglas de procedimiento.

"Las partes se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional las siguientes propuestas conjuntas acordadas: En el marco de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas se requiere reconocer, asegurar y garantizar sus derechos, en un esquema federalista renovado. Dicho objetivo implica la promoción de reformas y adiciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanan, así como a las Constituciones Estatales y disposiciones jurídicas de carácter local para conciliar, por una parte, el establecimiento de bases generales que aseguren la unidad y los objetivos nacionales y, al mismo tiempo, permitir que las entidades federativas cuenten con la posibilidad real de legislar y actuar en atención a las particularidades que en materia indígena se presentan en cada una.

"...

"d) Autodesarrollo. Son las propias comunidades y pueblos indígenas quienes deben determinar sus proyectos y programas de desarrollo. Por eso, se estima pertinente incorporar en las legislaciones local y federal los mecanismos idóneos que propicien la participación de los pueblos indígenas en la planeación del desarrollo en todos los niveles; en forma tal que ésta se diseñe tomando en consideración sus aspiraciones, necesidades y prioridades.





"...

"IV. La adopción de los siguientes principios, que deben normar la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado y el resto de la sociedad.

"...

"4. Consulta y acuerdo. Las políticas, leyes, programas y acciones públicas que tengan relación con los pueblos indígenas serán consultadas con ellos. El Estado deberá impulsar la integridad y concurrencia de todas las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Para asegurar que su acción corresponda a las características diferenciadas de los diversos pueblos indígenas, y evitar la imposición de políticas y programas uniformadores, deberá garantizarse su participación en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación.

"Asimismo, deberá llevarse a cabo la transferencia paulatina y ordenada de facultades, funciones y recursos a los Municipios y comunidades para que, con la participación de estas últimas, se distribuyan los fondos públicos que se les asignen. En cuanto a los recursos, y para el caso que existan, se podrán transferir a las formas de organización y asociación previstas en el punto 5.2 del documento de pronunciamientos conjuntos.

"Puesto que las políticas en las áreas indígenas no sólo deben ser concebidas por los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciben y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas."

Asimismo, en los precedentes fue considerado necesario analizar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra, Suiza, y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa,³⁰ el cual prevé lo siguiente:

³⁰ Publicado en el Diario oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990.



"Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin."

"Artículo 7

"1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

"2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.





"3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

"4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan."

Ahora, de conformidad con el marco normativo y los precedentes expuestos, este Tribunal Pleno ha concluido reiteradamente que en términos de lo dispuesto en los artículos 1o., párrafo primero, 2o. de la Constitución General de la República y 6 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas y afromexicanos tienen el derecho humano a ser consultados mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente.

Ello, en suma, porque en la reforma al artículo 2o. constitucional del catorce de agosto de dos mil uno fue reconocida la composición pluricultural de la nación y establecido que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.

Además, estableció los criterios para determinar qué comunidades pueden considerarse indígenas y que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.

Asimismo, fue establecido el derecho de las comunidades indígenas de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, bajo la premisa de que las Constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.



Adicionalmente, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas y afro-mexicanos en todos los temas que les afecten directamente está reconocido expresamente en el Convenio 169 de la OIT e, incluso, dicho derecho puede válidamente deducirse del propio texto del artículo 2o. constitucional a partir, precisamente, de los postulados que contiene en cuanto a que reconoce su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia y a la igualdad y no discriminación.

Actualmente, el artículo 2o. constitucional dispone lo siguiente:

"Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

"La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

"La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

"Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

"El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las Constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:



"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el Pacto Federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

"...

"VII. Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

"Las Constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

"...



"Las Constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

"B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

"...

"C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social. ..."

Como puede advertirse de la transcripción, el Texto Constitucional vigente es acorde con la evolución normativa y jurisprudencial en favor de la protección de los derechos de interculturalidad de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de México y, en particular, con la necesidad de consultarlos en





todo momento en que una medida legislativa o de autoridad sea susceptible de afectarles directamente.

Específicamente, en el primer párrafo del apartado B es impuesta la obligación de la Federación, los Estados y los Municipios, de eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de las personas indígenas y afromexicanas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Además, este derecho se puede extraer del principio de autodeterminación previsto en el artículo 2o., apartado A, fracciones I y II, de la Constitución, que faculta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

En efecto, en el artículo 2o. de la Constitución General se protege el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de autodeterminación y autogobierno. En este sentido, la autodeterminación es "*un conjunto de normas de derechos humanos que se predicen genéricamente de los pueblos, incluidos los pueblos indígenas, y que se basan en la idea de que todos los sectores de la humanidad tienen el mismo derecho a controlar su propio destino*".³¹

Esta facultad de autogobierno o auto organización constituye la principal dimensión del principio de autodeterminación y consiste en la idea de que los sistemas políticos deben funcionar de acuerdo con los deseos de las personas gobernadas.³²

Al respecto, el derecho a la consulta está íntimamente ligado con los derechos de participación política y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y sus integrantes. En ese sentido, en el artículo 35

³¹ Anaya, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Trotta, 2005, página 137.

³² *Ibidem*, página 224.



constitucional está establecido el derecho de todo ciudadano de votar y ser votado en las elecciones populares y de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país.

En consecuencia, la ciudadanía que integra los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del país tiene derecho a participar en la toma de decisiones de relevancia pública y, sobre todo, en aquellas que sean susceptibles de afectarles directamente.

A partir de estos principios, en la Constitución General están implícitos otros derechos y características propias de la tutela de derechos con una perspectiva intercultural. Por ejemplo, tienen la facultad de elegir a sus autoridades conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, así como el ejercicio de sus formas propias de convivencia y organización social, económica, política y cultural, lo que incluye, por supuesto, el derecho a la consulta.

En ese sentido, este Tribunal Pleno –en los precedentes referidos– y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sostenido que las autoridades están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas antes de tomar alguna acción o implementar una medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.

De esta forma, los pueblos indígenas y afromexicanos tienen el derecho humano a ser consultados mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, conforme a lo siguiente:

– La consulta debe ser previa. Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

– La consulta debe ser culturalmente adecuada. El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas y afromexicanos debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Ello



implica que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

Sobre este punto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido³³ que las consultas a pueblos indígenas deben realizarse a través de procedimientos culturalmente adecuados, es decir, de conformidad con sus propias tradiciones y a través de sus instituciones representativas. Para ello debe analizarse el contexto cultural de las comunidades mediante el empleo de diversos mecanismos como pueden ser, por ejemplo, las visitas o estudios periciales en materia antropológica.

Además, para que una consulta indígena sea culturalmente adecuada es necesario respetar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas a la no asimilación cultural, consistente en que se reconozca y respete la cultura, historia, idioma y modo de vida como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y se garantice su preservación.³⁴

Asimismo, se deben tomar las medidas necesarias para garantizar que los miembros de los pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, con el apoyo de traductores si es necesario.

– La consulta debe ser informada. Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria.

– La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar mediante procedimientos claros de consulta la obtención del consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos pro-

³³ Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones), párrafos 201 y 202.

³⁴ Así lo ha sostenido el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU en su Recomendación general No. XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas, del 51 periodo de sesiones, 1997, en su párrafo 4, inciso a).



yectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y participación eventual en los beneficios.

Es importante enfatizar que para considerar una consulta indígena y afromexicana realmente válida, no basta con realizar foros no vinculantes que se desarrollen a partir de procedimientos que no sean culturalmente adecuados y que no tutelen los intereses de las comunidades indígenas y afromexicanas.

Finalmente, debe señalarse que si bien la decisión del Órgano Reformador de la Constitución de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, lo cierto es que el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas tienen ese derecho también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido trate sobre derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos.

Así, las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

Ahora, en el caso a estudio, el decreto impugnado es del tenor siguiente:

"Decreto Número: 454

"Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa.

"Artículo único. Se reforman los artículos 18, párrafo segundo; 36, párrafos segundo y noveno; 80, párrafo segundo; 142, párrafo primero; 146, fracciones III y IV; 153 y 161; se adicionan un párrafo segundo al artículo 79; un párrafo tercero al 80, recorriendo los siguientes en el mismo orden; y una fracción XXIV



Bis al 146; y se derogan los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y décimo al artículo 36, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, para quedar como sigue:

"Artículo 18. ...

"El Congreso del Estado convocará a elecciones dentro de la primera quincena del mes de diciembre del año previo al año de la elección.

"I. a III."

"Artículo 36. ...

"Para el ejercicio del derecho reconocido en el párrafo anterior, bastará que cada partido político nacional lo manifieste por escrito al instituto, dentro de los quince días posteriores a la publicación de la convocatoria a elecciones que expida el Congreso del Estado, proporcionando:

"I. El domicilio para notificaciones en la capital del Estado, al que se remitirán también las convocatorias a sesiones del consejo general y de las comisiones de trabajo, así como cualquier otro aviso que se requiera;

"II. El directorio de integrantes de su dirigencia y demás órganos internos estatales, incluyendo teléfonos y correos electrónicos de contacto; y

"III. El directorio de dirigencias y órganos municipales que tenga integrados.

"Derogado.

"Derogado.

"Derogado.

"Derogado.

"...



"Dentro del primer mes del proceso electoral ordinario, el instituto ordenará publicar en el Periódico Oficial del Estado, el listado de partidos políticos nacionales y locales que participarán en la elección.

"Derogado."

"Artículo 79. ...

"Dentro los últimos siete días del mes de octubre del año anterior a la elección, el consejo general del instituto acordará los plazos en los que deberán desahogarse los procedimientos a que se refiere este artículo, y podrá al concluir dicho término publicar la convocatoria correspondiente."

"Artículo 80. ...

"La manifestación de la intención se realizará a partir del día siguiente al de la celebración de la sesión del consejo general para el inicio formal del proceso electoral y hasta el día previo al inicio del periodo para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, conforme a las siguientes reglas:

"I. a III. ...

"Las manifestaciones de intención de ciudadanos que pretendan postularse como candidatos independientes a los cargos de diputados, presidente municipal, síndico procurador y regidurías, todos por el sistema de mayoría relativa, podrán presentarse supletoriamente ante el consejo general, quien podrá acreditar a los aspirantes que hayan cumplido con los requisitos; así como recibir y resolver las solicitudes de registro de fórmulas de candidatos independientes a dichos cargos. ..."

"Artículo 142. El consejo general funcionará en forma permanente, pero para efectos de dar inicio formal a los procesos electorales celebrará sesión dentro de los cinco días posteriores a la fecha de expedición de la convocatoria a elecciones por el Congreso del Estado. A partir de esa fecha y hasta la conclusión del proceso el consejo general sesionará por lo menos dos veces al mes. ..."





"Artículo 146. ...

"I. y II.

"III. Designar durante la primera quincena del mes de enero del año de la elección, al presidente y consejeros electorales que integren los Consejos Distritales y a los integrantes de los Consejos Municipales con base en los lineamientos respectivos;

"IV. Recibir las manifestaciones de intención de participar en el proceso electoral que presenten los partidos políticos nacionales, para participar en los procesos electorales locales;

"V. a XXIV.

"XXIV Bis. Recibir supletoriamente las manifestaciones de intención de ciudadanos que pretendan postularse como candidatos independientes a los cargos de diputados, presidente municipal, síndico procurador y regidurías por el sistema de mayoría relativa; acreditar a los aspirantes que hayan cumplido con los requisitos; así como recibir y resolver las solicitudes de registro de fórmulas de candidatos independientes a dichos cargos;

"XXV. a XL. ..."

"Artículo 153. Los Consejos Distritales Electorales se instalarán durante la segunda quincena del mes de enero del año en que se celebren las elecciones ordinarias. A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso sesionarán en forma ordinaria por lo menos dos veces al mes."

"Artículo 161. Los Consejos Municipales Electorales se instalarán durante la segunda quincena del mes de enero del año de la elección. A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso sesionarán por lo menos dos veces al mes.

"Transitorio

"Artículo único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Sinaloa'."



De la lectura del decreto impugnado este Tribunal Pleno advierte que las disposiciones normativas modificadas, adicionadas o derogadas por el Congreso de Sinaloa no afectan directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, pues no tienen por objeto regular algún aspecto relativo a su participación en el proceso electoral, ni mediante el ejercicio del voto activo o el ejercicio del voto pasivo.

En efecto, en términos generales los artículos sujetos a modificación tienen por objeto regular aspectos relacionados con las fechas en que serán llevados a cabo distintos actos dentro del proceso electoral, la participación de los partidos políticos nacionales en la elección local o los requisitos y trámites que deben cumplir los ciudadanos que quieren postularse como candidatos independientes.

Por ende, a juicio de este Tribunal Pleno, el Congreso del Estado de Sinaloa no debió realizar una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas para estar en condiciones de realizar las reformas impugnadas, pues las disposiciones normativas no los afectan directamente, sino que regulan aspectos del proceso electoral comunes a todas las personas y partidos políticos que participan en su desarrollo.

Así, son infundados los argumentos del partido demandante en los que sostiene que el proceso legislativo transgredió el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, por lo cual este Tribunal Pleno reconoce la validez del Decreto No. 454, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" No. 068 del cinco de junio del dos mil veinte.

B. Argumentos en contra de las disposiciones normativas modificadas mediante el decreto impugnado

Dado que este Tribunal Pleno consideró infundados los argumentos en contra del procedimiento legislativo por el cual fue emitido el decreto impugnado, a continuación son estudiados los argumentos del partido demandante relativos a las disposiciones normativas modificadas en concreto.



1. Modificación de la fecha en que el Congreso Local convoca a elecciones

En su primer concepto de invalidez el partido político local impugna la constitucionalidad de los artículos 18, párrafo segundo; 36, párrafo noveno; 79, párrafo segundo; 142, párrafo primero; 146, fracciones IV y XXIV Bis; 153 y 161 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, así como el artículo único transitorio del Decreto No. 454 porque desde su perspectiva no debió aplazarse la convocatoria para iniciar el proceso electoral de la primera quincena de septiembre a la primera quincena de diciembre para cumplir con el periodo de veda electoral.

En primer lugar, debe precisarse que de la revisión de las disposiciones normativas impugnadas, este Tribunal Pleno advierte que bajo este argumento el partido demandante únicamente impugna el artículo 18, segundo párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, el cual es del tenor siguiente:

"Artículo 18. Las elecciones ordinarias se celebrarán el primer domingo de junio del año que corresponda.

"El Congreso del Estado convocará a elecciones dentro de la primera quincena del mes de diciembre del año previo al año de la elección."

Ahora, respecto del problema jurídico planteado por el partido demandante, este Tribunal Pleno se pronunció en la acción de inconstitucionalidad 41/2006 y sus acumuladas en los siguientes términos.

De la lectura del artículo 116 de la Constitución General, se sigue que los Estados cuentan con la facultad de regular en su Constitución y leyes secundarias los aspectos relacionados con la materia electoral correspondiente a su régimen interior, siempre con respeto a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia en el ejercicio de la función electoral, así como los derechos y obligaciones de los partidos políticos.



En ese sentido, la única limitación impuesta constitucionalmente a los legisladores locales en relación con la normativa que al efecto establezcan en su régimen interior es que deberá ser acorde con los principios fundamentales y rectores establecidos en la Constitución Federal, de tal manera que los hagan vigentes.

En este orden de ideas, si la Constitución General no establece lineamientos específicos que deban observar los Estados sobre cuándo debe iniciar o cuánto durar un proceso electoral, entonces gozan de la libertad para legislar libremente en su régimen interior al efecto, lo que es acorde con el sistema federal estatuido en los artículos 41, 116, fracción IV, y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no le corresponde "calificar" los motivos o criterios que llevaron a los Congresos Locales a modificar el inicio del próximo proceso electoral, pues sólo le compete determinar si la disposición impugnada contraviene o no alguna disposición constitucional (o de las leyes generales que rigen la materia electoral, según sea el caso).

Lo anterior no significa que el legislador está en completa libertad de elegir cualquier fecha para el inicio del proceso electoral, o que el cambio de esta fecha sea siempre y en todos los casos constitucional, pues tiene que haber congruencia entre el momento de inicio y el resto de las disposiciones que rigen el proceso electoral, ya que puede suceder, por ejemplo, que con la nueva fecha no se puedan cumplir ciertos actos o, peor aún, hace inoperante a todo el proceso electoral, es evidente que la reforma será inconstitucional.

Este criterio normativo fue reiterado en la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y recientemente en la acción de inconstitucionalidad 171/2020.

Con base en lo expuesto, este Tribunal Pleno considera que en el caso el artículo 18, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa es constitucional en tanto, como fue referido, el Legislativo Local cuenta con libertad configurativa para modificar la fecha en que se convoca a elecciones e inicia el proceso electoral, aunado a que la



fecha establecida para ello en este caso guarda congruencia con las disposiciones que rigen el proceso electoral.

En efecto, de la revisión de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa no se advierte que la modificación de la fecha en que el Congreso Local convoca a elecciones, a saber, de realizarse dentro de la primera quincena de septiembre del año previo de la elección a la primera quincena de diciembre del año previo a la elección, imposibilite o incluso dificulte en términos generales cumplir con las etapas que conforman el procedimiento electoral.

Incluso, varios de los artículos reformados mediante el decreto impugnado tuvieron como intención principal adecuar las fechas previstas en ellos al nuevo inicio del proceso electoral determinado a partir de la modificación de la fecha de convocatoria a elecciones prevista en el artículo 18 en comentario.

Además, debe tenerse en cuenta que en el artículo 20 de la ley electoral en comentario fue establecido que los plazos señalados para las elecciones ordinarias se podrán ampliar cuando a juicio del Consejo General haya imposibilidad material de realizar dentro de ellos los actos para los cuales están establecidos, aunado a que podrá aprobar los ajustes necesarios a los plazos establecidos en esta ley, lo cual deberá realizarse antes de la segunda quincena del mes de diciembre del año previo al de la jornada electoral.

Por tanto, este Tribunal Pleno considera infundado el argumento del partido demandante en el sentido de que el Congreso del Estado de Sinaloa no debió modificar la fecha en que convoca a elecciones, pues cuenta con libertad configurativa para ello y, en consecuencia, reconoce la validez del artículo 18, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa.

2. Actos de candidatos independientes previo al inicio del proceso electoral

En su segundo concepto de invalidez el partido demandante impugna el artículo 79, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Elec-



torales del Estado de Sinaloa en razón de que permite a los candidatos independientes realizar actos propios del proceso electoral antes de que éste comience.

El texto del artículo impugnado es del tenor siguiente:

"Artículo 79. El consejo general emitirá y dará amplia difusión en la convocatoria que declara iniciado el proceso de registro de las y los ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes, señalando los cargos de elección popular a los que pueden aspirar, los requisitos que deben cumplir, la documentación comprobatoria requerida, los plazos para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, para la presentación de las solicitudes de registro, y para la emisión de la resolución sobre la procedencia, o improcedencia en su caso, del otorgamiento de las candidaturas, así como los topes de gastos que pueden erogar y los formatos para ello.

"Dentro los últimos siete días del mes de octubre del año anterior a la elección, el consejo general del instituto acordará los plazos en los que deberán desahogarse los procedimientos a que se refiere este artículo, y podrá al concluir dicho término publicar la convocatoria correspondiente."

De la lectura de la disposición normativa impugnada, este Tribunal Pleno considera que tiene razón el partido demandante, ya que las porciones normativas "*Dentro los últimos siete días del mes de octubre del año anterior a la elección*" y "*al concluir dicho término*" establecidas en el párrafo segundo del artículo 79 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa son contrarias al principio de certeza electoral en tanto ordenan y posibilitan la realización de actos propios del proceso electoral antes de su inicio formal y material.

Al respecto cabe recordar que en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución General, el Constituyente Permanente estableció que los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia rigen el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, lo cual debe reconocerse en las Constituciones y leyes electorales de los Estados de la República.



Según lo ha definido este Tribunal Pleno, el principio de certeza electoral consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas.³⁵

En ese sentido, la disposición normativa impugnada no permite que los participantes del proceso electoral conozcan con claridad, seguridad y de forma previa las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas, en tanto dispone que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa en el mes de octubre del año previo a la elección debe acordar los plazos en que serán realizados los actos relativos al registro de candidatos independientes, e incluso le otorga la posibilidad de publicar la convocatoria correspondiente, sin que ello guarde congruencia con la fecha de inicio del proceso electoral.³⁶

³⁵ "FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural."

³⁶ Cabe señalar que, en su opinión, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación expresó razones similares para considerar inválida esta porción normativa.



En consecuencia, este Tribunal Pleno declara la invalidez de las porciones normativas "*Dentro los últimos siete días del mes de octubre del año anterior a la elección*" y "*al concluir dicho término*" del párrafo segundo del artículo 79 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa.

3. Invasión de competencia del Congreso de la Unión y el Consejo de Salubridad

En su tercer concepto de invalidez el partido local impugna los artículos 18, párrafo segundo; 36, párrafo noveno; 79, párrafo segundo; 142, párrafo primero; 146, fracciones IV y XXIV Bis; 153 y 161 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, así como el artículo único transitorio del Decreto No. 454, porque considera que el Congreso Local invadió la competencia del Congreso de la Unión debido a que llevó a cabo procesos parlamentarios tendientes a regular aspectos de salubridad, como lo son las epidemias, propios del Congreso de la Unión.

Además, al modificar las fechas de la emisión de la convocatoria por la pandemia del COVID-19, el Congreso Local también invadió la esfera de competencias del Consejo de Salubridad General y de la Secretaría de Salud.

A juicio de este Tribunal Pleno, el argumento del partido demandante es infundado en tanto que las disposiciones normativas reformadas mediante el decreto impugnado no guardan relación alguna con las facultades del Congreso de la Unión, el Consejo de Salubridad General y la Secretaría de Salud, en materia de salubridad.

En el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución General están previstas las facultades del Congreso de la Unión para emitir leyes sobre salubridad general de la República, la existencia del Consejo de Salubridad General y su dependencia directa del presidente de la República y la obligación de la Secretaría de Salud de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables en caso de epidemias graves.³⁷

³⁷ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...



Esta última disposición normativa es reiterada en el artículo 181 de la Ley General de Salud, en el cual el Congreso de la Unión previó que, en caso de epidemia de carácter grave, la Secretaría de Salud dictará inmediatamente las medidas indispensables para prevenir y combatir los daños a la salud, a reserva de que tales medidas sean después sancionadas por el presidente de la República.

Por su parte, como fue mencionado, las disposiciones normativas impugnadas tienen relación con las fechas en que serán llevados a cabo distintos actos dentro del proceso electoral, la participación de los partidos políticos nacionales en la elección local o los requisitos y trámites que deben cumplir los ciudadanos que quieren postularse como candidatos independientes.

De ahí que este Tribunal Pleno no advierta cómo es que dichas disposiciones normativas invaden la esfera de competencias del Congreso de la Unión, el Consejo General de Salubridad o la Secretaría de Salud, pues los aspectos regulados no guardan relación alguna con medidas para prevenir y combatir daños a la salud en caso de epidemias, por lo cual el argumento formulado por el partido político demandante en ese sentido es infundado.

4. Vulneración al pluralismo jurídico

En su cuarto concepto de invalidez, el Partido Sinaloense impugna los artículos los artículos 18, párrafo segundo; 36, párrafo noveno; 79, párrafo segun-

"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

"1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

"2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.

"3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

"4a. Las medidas que el consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competen."



do; 142, párrafo primero; 146, fracciones IV y XXIV Bis; 153 y 161 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, así como el artículo único transitorio del Decreto No. 454 por vulnerar el pluralismo jurídico.

Desde su perspectiva, las disposiciones normativas impugnadas menoscaban la libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas e infringen el pluralismo jurídico porque incrustan un proceso electivo por usos y costumbres dentro de la democracia representativa.

A juicio de este Tribunal Pleno, el argumento del partido demandante es infundado en tanto las disposiciones normativas impugnadas no regulan aspectos relativos a elecciones por usos y costumbres indígenas, sino que tienen que ver con las fechas en que serán llevados a cabo distintos actos dentro del proceso electoral, la participación de los partidos políticos nacionales en la elección local o los requisitos y trámites que deben cumplir los ciudadanos que quieren postularse como candidatos independientes.

En consecuencia, es infundado el concepto de invalidez planteado por el partido demandante y este Tribunal Pleno reconoce la validez de los artículos 18, segundo párrafo; 36, párrafo noveno; 142, párrafo primero; 146, fracción XXIV Bis; 153 y 161 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, así como el artículo único transitorio del Decreto No. 454.

SEPTIMO.—**Efectos.** En el artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45 de la ley de la materia,³⁸ es señalado que las sentencias deberán

³⁸ 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 estimen 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;



contener sus alcances y efectos fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las disposiciones generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

Asimismo, es establecido que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

En ese sentido, la declaración de invalidez de las porciones normativas "*Dentro los últimos siete días del mes de octubre del año anterior a la elección*" y "*al concluir dicho término*" del párrafo segundo del artículo 79 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa surtirá efectos generales a partir de que se notifiquen los resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

"V. Los puntos resolutivos 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."

"Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."

"Artículo 44. Dictada la sentencia, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

"Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."

"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."

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



SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada respecto de la reforma de los artículos 36, párrafo segundo, 80, párrafo segundo, y 146, fracción III, de la adición del artículo 80, párrafo tercero, y de la derogación del artículo 36, párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y décimo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, realizada mediante el Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de junio de dos mil veinte, en términos del considerando cuarto de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 18, párrafo segundo, 36, párrafo noveno, 79, párrafo segundo –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 142, párrafo primero, 146, fracciones IV y XXIV Bis, 153 y 161 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, reformados y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de junio de dos mil veinte, así como del artículo transitorio único del referido decreto, de conformidad con el considerando sexto, apartado B, temas 1, 3 y 4 de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la invalidez del artículo 79, párrafo segundo, en sus porciones normativas "Dentro los últimos siete días del mes de octubre del año anterior a la elección" y "al concluir dicho término", de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, adicionado mediante el Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de junio de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Sinaloa, tal como se dispone en los considerandos sexto, apartado B, tema 2, y séptimo de esta ejecutoria.

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

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



En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con reservas en cuanto a la naturaleza electoral de las normas impugnadas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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 considerando cuarto y quinto relativos, respectivamente, a las causas de improcedencia (consistente en desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo del Estado) y a la precisión de las disposiciones normativas impugnadas.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en no sobreeser respecto de la reforma del artículo 146, fracción IV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, realizada mediante el Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de junio de dos mil veinte. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra del criterio del cambio normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en



contra del criterio del cambio normativo, Piña Hernández en contra del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de la reforma de los artículos 36, párrafo segundo, y 146, fracción III, y de la adición del artículo 80, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, realizada mediante el Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra del criterio del cambio normativo, Piña Hernández en contra del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de la reforma del artículo 80, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, realizada mediante el Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de junio de dos mil veinte. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra del criterio del cambio normativo, Piña Hernández en contra del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de la derogación del artículo 36, párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto y décimo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, realizada mediante el Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de junio de dos mil veinte. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek



y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado A, denominado "Argumentos en contra del procedimiento legislativo", tema 1, denominado "Transgresión a las reglas que regulan el procedimiento legislativo", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto Número 454, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de junio de dos mil veinte. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado A, denominado "Argumentos en contra del procedimiento legislativo", tema 2, denominado "La consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto Número 454, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de junio de dos mil veinte. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de la cita de un precedente, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado B, denominado "Argumentos en contra de las disposiciones normativas modificadas mediante el decreto impugnado", en su tema 1, denominado "Modificación de la fecha en que el Congreso Local convoca a elecciones", consistente en reconocer la validez del artículo 18, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electora-



les del Estado de Sinaloa, reformado mediante el Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de junio de dos mil veinte. Los Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek anunciaron sendos votos aclaratorios.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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 sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado B, denominado "Argumentos en contra de las disposiciones normativas modificadas mediante el decreto impugnado", en sus temas 3, denominado "Invasión de competencia del Congreso de la Unión y el Consejo de Salubridad", y 4, denominado "Vulneración al pluralismo jurídico", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 18, párrafo segundo, 36, párrafo noveno, 79, párrafo segundo, en sus porciones normativas "el Consejo General del Instituto acordará los plazos en los que deberán desahogarse los procedimientos a que se refiere este artículo, y podrá" y "publicar la convocatoria correspondiente", 142, párrafo primero, 146, fracciones IV y XXIV Bis, 153 y 161 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, reformados y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de junio de dos mil veinte, así como del artículo transitorio único del referido decreto.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado B, denominado "Argumentos en contra de las disposiciones normativas modificadas mediante el decreto impugnado", en su tema 2, denominado "Actos de candidatos independientes previo al inicio del proceso electoral", consistente en declarar la invalidez del artículo 79, párrafo segundo, en sus porciones normativas "Dentro los últimos siete días del mes de octubre del año anterior a la elección" y "al concluir dicho término", de



la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, adicionado mediante el Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de junio de dos mil veinte. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El Ministro Aguilar Morales anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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 séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.

En relación con el punto resolutive quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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 Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La tesis de jurisprudencia de rubro: "FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO." citada en esta ejecutoria, aparece publicada con la clave P./J. 144/2005 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, noviembre de 2005, página 111, con número de registro digital: 176707.

La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de mayo de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SÍNDICO MUNICIPAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

II. 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 SOBRESERSE EN EL JUICIO POR CESACIÓN DE EFECTOS.

III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA FE DE ERRATAS NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO, SINO UNA HERRAMIENTA DE TÉCNICA LEGISLATIVA QUE SE LIMITA A CORREGIR ERRORES EN LA PUBLICACIÓN DE LA NORMA (LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE PACHUCA DE SOTO, HIDALGO, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL 2020, CUYO TEXTO FUE CORREGIDO MEDIANTE FE DE ERRATAS, PUBLICADA EN TAL MEDIO DE DIFUSIÓN OFICIAL EL VEINTICINCO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANÁLISIS DE LA NORMA IMPUGNADA CUANDO CON POSTERIORIDAD SE CORRIGE A TRAVÉS DE UNA FE DE ERRATAS (LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE PACHUCA DE SOTO, HIDALGO, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL 2020, CUYO TEXTO FUE CORREGIDO MEDIANTE FE DE ERRATAS, PUBLICADA EN TAL MEDIO DE DIFUSIÓN OFICIAL EL VEINTICINCO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE).

V. HACIENDA MUNICIPAL. LA FACULTAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ES UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y LOS CONGRESOS LOCALES.

VI. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. EL ESTÁNDAR DE MOTIVACIÓN EXIGIBLE A LOS CONGRESOS LOCALES DEPENDERÁ DE LAS CIRCUNSTANCIAS EN QUE SE DESARROLLE DIALÉCTICAMENTE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.



VII. HACIENDA MUNICIPAL. EL PRINCIPIO DE MOTIVACIÓN OBJETIVA Y RAZONABLE CONSTITUYE UN LÍMITE A LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN TRIBUTARIA POR PARTE DEL LEGISLADOR Y UNA CONCRECIÓN DE LA FACULTAD DE INICIATIVA EN MATERIA DE INGRESOS RECONOCIDA A LOS MUNICIPIOS.

VIII. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA ENVIADA POR LOS MUNICIPIOS.

IX. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. ANÁLISIS DEL GRADO DEL DISTANCIAMIENTO ENTRE LA INICIATIVA PROPUESTA POR EL MUNICIPIO RESPECTIVO Y LO APROBADO POR EL CONGRESO DEL ESTADO CORRESPONDIENTE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE PACHUCA DE SOTO, HIDALGO, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL 2020, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 352, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE, ASÍ COMO SU FE DE ERRATAS, PUBLICADA EN DICHO MEDIO DE DIFUSIÓN EL VEINTICINCO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE PREVÉ LAS CUOTAS FIJAS QUE SE APLICARÁN POR EL OTORGAMIENTO DE LA LICENCIA DE USO DEL SUELO QUE GENEREN IMPACTO SOCIAL EN SU ENTORNO O DEFINIDOS POR LA NORMATIVIDAD DE LA MATERIA COMO SEGREGADOS).

X. HACIENDA MUNICIPAL. LA OMISIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL DE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS MÍNIMOS DE MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN PARA MODIFICAR LA INICIATIVA PRESENTADA POR UN MUNICIPIO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE PACHUCA DE SOTO, HIDALGO, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL 2020, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 352, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE, ASÍ COMO SU FE DE ERRATAS,



PUBLICADA EN DICHO MEDIO DE DIFUSIÓN EL VEINTICINCO DE FEBRE-RO DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE PREVÉ LAS CUOTAS FIJAS QUE SE APLICARÁN POR EL OTORGAMIENTO DE LA LICENCIA DE USO DEL SUELO QUE GENEREN IMPACTO SOCIAL EN SU ENTORNO O DEFINIDOS POR LA NORMATIVIDAD DE LA MATERIA COMO SEGREGADOS).

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA MODIFICACIÓN DE LA PROPUESTA DE CUOTAS Y TARIFAS PARA EL OTORGAMIENTO DE LICENCIA DEL USO DEL SUELO CONTENIDAS PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTE, PRESEN- TADA POR EL MUNICIPIO RESPECTIVO AL CONGRESO DEL ESTADO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICI- PIO DE PACHUCA DE SOTO, HIDALGO, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL 2020, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 352, PUBLI- CADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE, ASÍ COMO SU FE DE ERRATAS, PUBLICADA EN DICHO MEDIO DE DIFUSIÓN EL VEINTI- CINCO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE PREVÉ LAS CUOTAS FIJAS QUE SE APLICARÁN POR EL OTORGAMIENTO DE LA LICENCIA DE USO DEL SUELO QUE GENEREN IMPACTO SOCIAL EN SU ENTORNO O DEFINIDOS POR LA NORMATIVIDAD DE LA MATERIA COMO SEGREGADOS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 20/2020. MUNICIPIO DE PACHUCA DE SOTO, ESTADO DE HIDALGO. 19 DE OCTUBRE DE 2020. UNANIMIDAD DE ONCE VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ AL- CÁNTARA CARRANCÁ, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, LUIS MARÍA AGUI- LAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y AR- TURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: JOSÉ FER- NANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS.



Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al diecinueve de octubre de dos mil veinte.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por escrito presentado el doce de febrero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Francisco Carreño Romero, síndico jurídico del Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo, promovió controversia constitucional contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa.

En el apartado correspondiente a la norma cuya invalidez se demanda, señaló como tal:

a) El artículo 25 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo, correspondiente al ejercicio fiscal 2020, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

SEGUNDO.—La parte actora manifestó como antecedentes los que a continuación se sintetizan.

1. El treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, el Ayuntamiento de Pachuca de Soto aprobó la iniciativa de Ley de Ingresos para el Municipio para el ejercicio fiscal 2020, incluyendo en su artículo 25 una porción normativa que se refiere a la licencia de uso de suelo que generen impacto social en su entorno o definidos por la normatividad de la materia como segregados.

2. Tal iniciativa se turnó al Congreso del Estado de Hidalgo para su trámite constitucional el ocho de noviembre de dos mil diecinueve.

3. El Congreso del Estado conoció del dictamen que respecto de la iniciativa municipal presentó la Comisión de Hacienda y Presupuesto y, sin mediar discusión, lo votó en sentido afirmativo el día treinta de diciembre de dos mil diecinueve, distanciándose de la propuesta del Ayuntamiento sin mediar razonamiento alguno para ello.



4. El decreto fue enviado al Gobernador Constitucional del Estado quien, sin formular observaciones, promulgó y publicó la ley resultante en el Periódico Oficial de la entidad el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

TERCERO.—A continuación se sintetizan los argumentos del único concepto de invalidez expresado por el Municipio actor.

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que la construcción de las Leyes de Ingresos de los Municipios, especialmente en materia de contribuciones inmobiliarias, parte de una potestad compartida entre los Ayuntamientos y los Congresos Locales.

- Tal potestad compartida se explica porque se trata de contribuciones que están reservadas a los Municipios, por lo cual los Ayuntamientos están facultados para presentar la iniciativa de las leyes de ingresos.

- Como parte de la facultad compartida de referencia, los Congresos Estatales no pueden apartarse caprichosamente de la iniciativa municipal, sino que su modificación sólo puede realizarse con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable.

- El principio de motivación objetiva y razonable constituye un límite a la libertad de configuración del legislador local en materia de ingresos municipales, conforme al cual, en la medida en que el distanciamiento redunde en una mayor afectación a la recaudación municipal, el Congreso Local debe reforzar los argumentos de su resolución y la profundidad de esta motivación debe ser congruente con la que, por su parte, expuso el Municipio en su iniciativa.

- El artículo 25 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo, correspondiente al ejercicio fiscal 2020, en la porción normativa referente a las cuotas que se aplicarán por el otorgamiento de la licencia de uso de suelo que generen impacto social en su entorno o definidos por la normatividad de la materia como segregados, es distinta a la propuesta en la iniciativa municipal, sin que el Congreso Estatal haya motivado su decisión para alejarse de la propuesta.



- Tal ausencia de razonamiento por parte del Congreso del Estado para apartarse de la iniciativa municipal, transgrede el principio de autonomía hacendaria del Municipio actor, en su vertiente de reserva de fuentes tributarias municipales.

CUARTO.—El Municipio actor señaló que se transgrede en su perjuicio el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Por acuerdo de trece de febrero de dos mil veinte, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 20/2020 y designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

SEXTO.—Por auto de dieciocho de febrero de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Hidalgo y ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que hiciera las manifestaciones que considerara pertinentes.

SÉPTIMO.—Mediante oficio recibido el seis de marzo de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Viridiana Jajaira Aceves Calva, ostentándose como presidenta de la Directiva del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, contestó la demanda de controversia constitucional.

En cuanto a los hechos, no realiza manifestación alguna y se limita a afirmar que el veinticinco de febrero de dos mil veinte fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo una fe de erratas al Decreto Número 362, en virtud de la cual son corregidos los actos cuya invalidez se demanda en la presente controversia constitucional, por lo que ha quedado sin materia.

OCTAVO.—A través de oficio recibido el cinco de junio de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Omar Fayad Meneses, ostentándose como gobernador del Estado de Hidalgo, contestó la demanda de controversia constitucional.



En cuanto a los hechos, medularmente señala que son ciertos los referidos a las fechas de promulgación y publicación del decreto impugnado. Sin embargo, niega haber tenido intervención en la aprobación de las cuotas y tarifas contenidas en la Ley de Ingresos para el Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo, correspondiente al ejercicio fiscal 2020, porque las facultades para emitir la iniciativa y aprobar el ordenamiento corresponden al Municipio actor y al Congreso Estatal, respectivamente.

NOVENO.—El fiscal general de la República no rindió opinión, a pesar de estar debidamente notificado.

DÉCIMO.—El veintiocho de septiembre de dos mil veinte, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de ese ordenamiento legal, se hizo relación de las constancias de autos y se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ 1o. de la ley reglamentaria² y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹ 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: ...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."

² Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."



SEGUNDO.—Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, así como de la legitimación pasiva y activa, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concreta y específicamente impugnados por el Municipio actor.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente realizar la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas, conforme a los cuales se concluye que el Municipio actor efectivamente impugna:

1. El artículo 25 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo, correspondiente al ejercicio fiscal 2020, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, cuyo texto fue corregido mediante fe de erratas, publicada en tal medio de difusión oficial el veinticinco de febrero de dos mil veinte, específicamente en la porción normativa que prevé las cuotas fijas que se aplicarán por el otorgamiento de la licencia de uso de suelo que generen impacto social en su entorno o definidos por la normatividad de la materia como segregados.

Es aplicable al caso la jurisprudencia P./J. 98/2009,³ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA. El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener 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

³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro IUS: 166985.



demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

TERCERO.—Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida en forma oportuna.

El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

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

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

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

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-



canos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

De conformidad con el precepto antes transcrito, el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional será de treinta días, tratándose de actos y disposiciones generales. Cuando la demanda se promueva con motivo de disposiciones generales, el plazo para su presentación se computará a partir de su publicación, o bien, a partir de su primer acto de aplicación.

En el caso, la Ley de Ingresos para el Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo, correspondiente al ejercicio fiscal 2020, se publicó en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, por lo cual el plazo de treinta días para su impugnación corrió del dos de enero al catorce de febrero dos mil veinte, en términos de lo dispuesto en los artículos 2 y 3, fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ en relación con los diversos 3 y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ así como el punto segundo del Acuerdo General 18/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.⁶

⁴ **Artículo 2.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

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

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y

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

⁵ **Artículo 3o.** La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos periodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre."

Artículo 163. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

⁶ **Segundo.** Se reforma el artículo 104 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales, para quedar como sigue:"

"Artículo 104. Para los servidores públicos de órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación serán días de descanso:



Por tanto, al haberse recibido la demanda el doce de febrero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que su presentación es oportuna.

CUARTO.—Se procede a realizar el estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Del escrito de la demanda de controversia constitucional se advierte que quien promueve la controversia constitucional es el síndico jurídico del Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo, representante legal de ese Municipio, carácter que acredita con copia certificada de la constancia de asignación de representación proporcional de treinta de agosto de dos mil dieciséis, emitida por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de aquella entidad.

El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que podrán comparecer a juicio los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes.

Por su parte, la fracción II y el último párrafo del artículo 67 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo, establecen lo siguiente:

"Artículo 67. En el reglamento que expida el Ayuntamiento, se podrá señalar las facultades y obligaciones de los síndicos, las cuales podrán ser, entre otras, las siguientes:

"...

"II. Representar jurídicamente al Ayuntamiento y en su caso nombrar apoderados;

"I. Los sábados;

"II. Los domingos;

"III. Los lunes en que por disposición del artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;

"IV. El primero de enero; ..."



"...

"Cuando en el Municipio de que se trate existan dos síndicos, uno jurídico y el otro hacendario, al primero le corresponderán las facultades signadas en las fracciones I, II, III, VII, VIII, IX, XII, XIII, XIV y XVI; al segundo, las contenidas en las fracciones IV, V, VI, X y XI."

Asimismo, el primer párrafo del artículo 7 del Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de Pachuca de Soto, Hidalgo, prevé lo siguiente:

"Artículo 7. El Municipio está investido de personalidad jurídica propia de conformidad con el Artículo 115 Constitucional Federal y la ejercerá para los actos de derecho público por conducto del Ayuntamiento; en el caso de la representación legal de sus intereses, lo hará por conducto de la o el síndico jurídico.

"La o el presidente municipal asumirá la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuera parte y conforme a la ley orgánica y demás disposiciones jurídicas aplicables."

Conforme a tales normas, si el síndico jurídico del Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo, comparece en nombre y representación del Municipio actor, entonces tiene la legitimación necesaria para promover la presente controversia constitucional.

QUINTO.—A continuación, se analizará la legitimación de las partes demandadas, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

Los artículos 10, fracción II y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, prevén lo siguiente:

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



"...

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

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

Al respecto, cabe recordar que la norma cuya invalidez se demanda en la presente controversia constitucional es el artículo 25 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo, correspondiente al ejercicio fiscal 2020, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, específicamente en la porción normativa que prevé las cuotas que se aplicarán por el otorgamiento de la licencia de uso de suelo que generen impacto social en su entorno o definidos por la normatividad de la materia como segregados.

Tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia constitucional los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Hidalgo, a quienes el Municipio actor les atribuyó la promulgación y publicación de la norma impugnada.

Viridiana Jajaira Aceves Calva, presidenta de la Directiva del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, dio contestación a la demanda, acreditando su personalidad con copia certificada de la constancia de asignación de diputada por el principio de representación proporcional, emitida el veintidós de agosto de dos mil dieciocho, por el Consejo General del Instituto Electoral de esa entidad federativa, así como copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, de dos de marzo de dos mil veinte, en el cual se comunica al gobernador del Estado los diputados que resultaron elegidos como integrantes de la Directiva del Congreso Estatal.



Ahora, los artículos 53, 32 y 63, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, establecen lo siguiente:

"Artículo 53. La Directiva del Congreso, es el órgano de dirección de los trabajos del Pleno o de la Diputación Permanente, en su caso; representante del Congreso en los asuntos de carácter legal, político y protocolario; intérprete de las disposiciones parlamentarias y garante de la inviolabilidad del Recinto Legislativo."

"Artículo 62. El presidente de la directiva, es el presidente del Congreso.

"En el ejercicio de sus atribuciones debe velar por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y de los grupos legislativos, por la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales del Congreso, así como hacer prevalecer el interés general del Poder Legislativo por encima de los intereses particulares o de grupo."

"Artículo 63. Son atribuciones del presidente de la Directiva del Congreso:

"...

"XXII. Representar legalmente al Congreso en los asuntos en que éste sea parte, pudiendo delegar tal representación, por conducto de los servidores públicos a quienes en cada caso corresponda el asunto, según la distribución de competencias establecidas en la presente ley; ..."

En ese orden de ideas, Viridiana Jajaira Aceves Calva, bajo el carácter de presidenta de la Directiva del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, cuenta con la facultad de representar al Poder Legislativo demandado en la presente controversia.

Omar Fayad Meneses, gobernador del Estado de Hidalgo, dio contestación a la demanda, personalidad que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría respectiva, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral de esa entidad federativa, el doce de junio de dos mil dieciséis.



Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Hidalgo, en su artículo 61 dispone:

"Artículo 61. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un ciudadano que se denominará gobernador constitucional del Estado de Hidalgo, quien será electo en jornada comicial que se celebrará el primer domingo de junio del año que corresponda, durará en su encargo 6 años, deberá tomar posesión el cinco de septiembre del año de la elección y nunca podrá ser reelecto."

En consecuencia, Omar Fayad Meneses, como gobernador del Estado de Hidalgo tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo de esa entidad en la presente controversia.

SEXTO.—Aun cuando no señalan expresamente que se actualiza una causa de improcedencia, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, ambos del Estado de Hidalgo, aducen que el veinticinco de febrero de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial de la entidad una fe de erratas, relativa al Decreto número 352, que contiene la Ley de Ingresos para el Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo, correspondiente al ejercicio fiscal 2020.

Asimismo, afirman que, en términos de tal fe de erratas, han sido modificados o han perdido vigencia los actos impugnados, por lo cual la controversia constitucional ha quedado sin materia.

De lo anterior, atendiendo a la causa de pedir, se advierte que en realidad plantean que la norma controvertida ha cesado sus efectos, por lo cual, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que tales argumentos son infundados.

Se ha determinado que, si con motivo de un nuevo acto legislativo la norma impugnada se modifica o deroga en una controversia constitucional y la nueva



no se combate mediante la ampliación de la demanda, entonces se actualiza la causa de improcedencia de mérito por cesación de efectos.⁷

Sin embargo, tal criterio no es aplicable al caso que nos ocupa, pues en primer lugar, la fe de erratas no configura un nuevo acto legislativo, ya que tiene una función que se limita a corregir errores de publicación, es decir, errores tipográficos o incluso de coincidencia con la voluntad real del órgano legislativo, por lo cual, **en principio**, no implican un cambio normativo de la disposición controvertida.

Además, en la especie el Municipio actor plantea como motivo de invalidez la falta de coincidencia entre las cuotas fijas que propuso en la iniciativa y aquellas que fueron aprobadas y publicadas en la Ley de Ingresos para el Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo, correspondiente al ejercicio fiscal 2020, específicamente las previstas en el artículo 25, aplicables al otorgamiento de la licencia de uso de suelo que generen impacto social en su entorno o definidos por la normatividad de la materia como segregados.

Tal diferencia entre la iniciativa propuesta por el Municipio actor y lo aprobado y promulgado por los Poderes Legislativo y Ejecutivo Estatales, no deja de existir con motivo de la corrección introducida por la fe de erratas de referencia, pues ésta se limita a los montos aplicables por metro cuadrado, pero no se hace precisión alguna en las cuotas fijas; de ahí que atendiendo a los conceptos de invalidez e incluso –en su caso– en suplencia de la deficiencia de la queja, debe analizarse la norma a la luz del texto corregido.

Es aplicable la jurisprudencia P./J. 30/2013 (9a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

⁷ De conformidad con la jurisprudencia P./J. 18/2013 (10a.), de título, subtítulo y datos de publicación siguientes: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI CON MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SE MODIFICA O DEROGA LA NORMA IMPUGNADA Y LA NUEVA NO SE COMBATE MEDIANTE UN ESCRITO DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO POR CESACIÓN DE EFECTOS." Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 45, «número de registro digital: 2003950».



"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANÁLISIS DE LA NORMA IMPUGNADA CUANDO CON POSTERIORIDAD SE CORRIGE A TRAVÉS DE UNA FE DE ERRATAS. La fe de erratas en una disposición legal consiste en la corrección de errores cometidos en su publicación oficial, la cual tiene una presunción de validez de que efectivamente se subsanen errores tipográficos o incluso de coincidencia con la voluntad real del órgano legislativo. En este sentido, cuando en una controversia constitucional se impugne una norma que posteriormente fue corregida mediante alguna fe de erratas, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá analizar la norma a la luz del texto corregido, ya que el original se ha sustituido con la corrección realizada. Además, para no dejar sin defensas a la parte actora –toda vez que los conceptos de invalidez los planteó en relación con la primera norma publicada–, deberá identificar la cuestión efectivamente planteada para, en todo caso, suplir la deficiencia de la queja y atender a los conceptos de invalidez."⁸

SÉPTIMO.—Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la presente controversia constitucional es **fundada** por las razones que a continuación se exponen:

En primer lugar, cabe recordar que el Municipio actor aduce violación al párrafo tercero de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que la construcción de las leyes de ingresos de los Municipios parte de una potestad compartida entre los Ayuntamientos y los Congresos Locales, en la que éstos no pueden apartarse caprichosamente de la iniciativa municipal, sino que su modificación sólo puede realizarse con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable.

En particular, arguye que el artículo 25 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo, correspondiente al ejercicio fiscal 2020, en la porción normativa referente a las cuotas que se aplicarán por el otorgamiento de la licencia de uso de suelo que generen impacto social en su entorno o defi-

⁸ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 45, «número de registro digital: 159825».



nidos por la normatividad de la materia como segregados, es distinta a la propuesta en la iniciativa municipal, sin que el Congreso Estatal haya motivado su decisión para alejarse de la propuesta.

Ahora, en relación con tal tema jurídico, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció al resolver las controversias constitucionales 15/2006, 13/2006 y 18/2006, en las que se estableció una metodología de cómo se debía analizar si las modificaciones hechas por el Congreso de un Estado a una propuesta del Municipio tenían una motivación objetiva y razonable, en términos del artículo 115 constitucional, consideraciones que volvieron a sustentarse en las diversas controversias constitucionales 163/2016, 171/2016, 216/2016 y 210/2016.

Según lo determinado en tales precedentes, el primer párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional establece, en síntesis, que la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los Municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor, entre las cuales deben contarse necesariamente: a) las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; b) las participaciones en recursos federales y c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Por su parte, el segundo párrafo de la fracción IV prohíbe a la Federación limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), y añade que las leyes estatales no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; precisa también que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios, salvo que sean utilizados para fines o propósitos distintos de su objeto público.

El conjunto de las previsiones referidas configura una serie de garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario en favor de las haciendas municipales que, por otro lado, acentúan que en este proceso de regulación el Congreso Local actúa como representante de los intereses de los ciudadanos.

Así, la regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construc-



ciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, debe ser necesariamente el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario.

Mientras en un procedimiento ordinario la facultad de iniciativa legislativa se agota en el momento de la presentación del documento ante la Cámara decisoria, en el caso que nos ocupa, la propuesta presentada por el Municipio sólo puede ser modificada por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable.

Es por ello que se ha afirmado que nos encontramos ante una potestad tributaria compartida, pues en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 constitucional, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con el principio de fortalecimiento municipal, reserva de fuentes y con la norma expresa que les otorga la facultad de iniciativa.

En consecuencia, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura Estatal, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en caso de que se aparte de la propuesta municipal.

Este criterio se encuentra reflejado en la jurisprudencia P./J. 111/2006, de rubro y texto siguientes:

"HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN. La regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, es el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario: mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota con la presentación del documento ante la Cámara decisoria, en aquél la propuesta del Municipio sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de





reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, por lo que es válido afirmar que se trata de una potestad tributaria compartida, toda vez que en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes, y con la norma expresa que le otorga la facultad de iniciativa; de ahí que, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en el caso de que se aparte de la propuesta municipal."⁹

Y en el mismo tenor, resulta orientadora la jurisprudencia P./J. 112/2006, cuyos rubro y texto se transcriben:

"HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE. El precepto constitucional citado divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de fijación de los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, pues mientras aquéllos tienen la competencia constitucional para proponerlos, las Legislaturas Estatales la tienen para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, conforme a la tesis P./J. 124/2004, del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1123, con el rubro: 'HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL

⁹ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 1129, «número de registro digital: 174091».



CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.’, las Legislaturas Estatales sólo podrán apartarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable. En ese sentido, se concluye que al igual que en el supuesto de los impuestos abordado en el precedente referido, la propuesta del Municipio respecto de las cuotas y tarifas aplicables a derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable.”¹⁰

El principio de motivación objetiva y razonable funciona como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador y como una concreción de la facultad de iniciativa en materia de ingresos que tienen reconocida los Municipios en la Norma Fundamental, razón por la cual, a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, es necesario abundar en estos criterios de razonabilidad adoptados por el Tribunal Pleno.

Lo anterior es así, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo, lo que requerirá un aumento, o bien, permitirá una disminución del grado de motivación cualitativa exigible a los órganos legislativos locales.

Por ello, es pertinente tener en cuenta ciertos parámetros que ayuden a ponderar las facultades en conflicto sin caer, por un lado, en una regla general que implique la mera verificación superficial de la existencia o inexistencia de cualquier tipo de justificación, o por otro, exigir en todos los casos una valoración pormenorizada y detallada que implique un pronunciamiento de política tributaria respecto de las decisiones tomadas por las Legislaturas Estatales,

¹⁰ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 1131, «número de registro digital: 174089».



motivo por el cual, para realizar esta armonización, debemos dar especial relevancia al criterio de la razonabilidad, que nos permitirá determinar, en su caso, la arbitrariedad del legislador.

La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales, que se encuentra estructurada en la fracción IV del artículo 115 constitucional, lleva a este Alto Tribunal a considerar que dicha relación debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos.

Se dice que existe un diálogo porque comienza con la presentación de la propuesta, la que en algunos casos puede ir acompañada de una exposición de motivos, y continúa con la actuación de las Legislaturas Locales que se desenvuelve por una parte en el trabajo en comisiones, en las cuales se realiza un trabajo de recopilación de información a través de sus secretarios técnicos u órganos de apoyo, en algunos casos a través de la comparecencia de funcionarios y en la evaluación de la iniciativa que se concreta en la formulación de un dictamen, y, por otra parte, en el proceso de discusión, votación y decisión final de la Asamblea en Pleno.

Así pues, el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo, lo que requerirá un aumento, o bien, permitirá una disminución del grado de motivación cualitativa exigible a los órganos legislativos locales.

En ese orden de ideas, esta Suprema Corte de Justicia ha determinado que la reflexión debe estar centrada en torno a dos ejes: el grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio y la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio.

El primer elemento articulador a tomar en cuenta consiste en el grado de distanciamiento de la ley finalmente aprobada respecto de la iniciativa del Municipio, pues en la medida que aquél aumente y redunde en la afectación de la recaudación de dicho nivel de gobierno generará una obligación para el Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, indepen-



dientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio.

Por otra parte, el segundo elemento a considerar es el grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio.

Tomando en cuenta la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos:

- Ausencia de motivación. Si bien los Municipios tienen facultades constitucionales para proponer sus leyes de ingresos, la motivación de sus iniciativas no es un requisito constitucional y, por tanto, no es un elemento que, con base en su ausencia, justifique el rechazo de las propuestas del Municipio; sin embargo, esto tampoco implica que debe caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta.

En estas circunstancias, el Congreso sólo deberá expresar en forma concisa, pero racional, los motivos por los cuales se deniega o se modifica la propuesta del Municipio.

- Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos. En tales casos, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos.

- Motivación técnica. En los casos en que se formulen iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con equivalentes argumentos técnicos o de política tribu-



taria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella, con las acotaciones siguientes:

El criterio que se ha plasmado es cualitativo y no cuantitativo, es decir, para la aplicación del mismo debe atenderse a la calidad de los argumentos más que a la cantidad, por lo que la proporcionalidad que en ellos se exige es de sustancia.

Bajo los términos indicados, la motivación del Congreso Local deberá darse, fundamentalmente, en los argumentos sustentados en los debates llevados a cabo en la respectiva Comisión de Dictamen Legislativo, pues como ha sostenido esta Suprema Corte, la consideración y discusión cuidadosa de las iniciativas de ley municipales sería muy larga y compleja si tuviera que darse a nivel plenario en los Congresos Estatales, debiendo destacar que el trabajo de las Comisiones Legislativas favorece la adecuada división del trabajo en el seno de la Legislatura y permite interacción adecuada entre los diputados que tienen un mayor conocimiento en materias específicas.

Son aplicables las jurisprudencias P./J. 113/2006 y P./J. 114/2006, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES. La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, de manera que el principio de motivación objetiva y razonable reconocido como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador, debe guiarse por ciertos parámetros a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo. En este orden de



ideas, este Alto Tribunal considera que algunos ejes que pueden brindar parámetros para guiar la ponderación y dar el peso constitucional adecuado a dichas facultades son: 1) Grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio, que implica que en la medida en que exista mayor distanciamiento y redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se generará una obligación del Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio; y, 2) Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, respecto del cual debe destacarse que de acuerdo con la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que, atendiendo al principio de razonabilidad, incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos, la cual debe ser adecuada a cada caso: a) Ausencia de motivación. Si bien la motivación de las iniciativas de las Leyes de Ingresos de los Municipios no es un requisito constitucional, esto no implica que deba caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta, por lo que la labor del Congreso se simplificará y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o modifica la propuesta del Municipio; b) Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos, en cuyo caso, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos; y, c) Motivación técnica. En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos por menorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta; frente a este escenario, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella."¹¹

¹¹ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 1127, «número de registro digital: 174092».



"HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON CRITERIOS DE CARÁCTER CUALITATIVO Y NO CUANTITATIVO, CON BASE EN LOS CUALES DEBE DETERMINARSE LA RAZONABILIDAD DE LA MOTIVACIÓN DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES. El grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio y la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por éste son considerados como herramientas que pueden auxiliar a evaluar la motivación exigible a las Legislaturas Estatales; sin embargo, debe enfatizarse que estos criterios son de carácter cualitativo y no cuantitativo, es decir, para su aplicación debe atenderse a la calidad de los argumentos más que a su cantidad, por lo que la proporcionalidad que en ellos se exige es de sustancia, de ahí que un argumento desarrollado extensamente, pero sin contenido sustancial, podrá desvirtuarse por otro más breve que sea esencial. Por otra parte, debe destacarse que la labor de este Alto Tribunal será revisar la razonabilidad de la respuesta, lo que implica una especie de interdicción a la arbitrariedad del legislador más que su revisión minuciosa, por lo que una aparente inconsistencia de datos técnicos no será motivo de invalidez a menos que se detecte su arbitrariedad, cuestión que se irá construyendo caso por caso."¹²

Así, con base en el estándar desarrollado por este Tribunal Pleno, corresponde ahora analizar si la actuación de la Legislatura se ajustó a la potestad tributaria compartida que establece la Constitución Federal.

Para ello, en primer lugar debe advertirse el grado de distanciamiento entre la iniciativa propuesta por el Municipio actor y lo aprobado por el Congreso Estatal demandado.

Asimismo, debe considerarse que el Decreto 352, a través del cual se publicó la Ley de Ingresos para el Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo, correspondiente al ejercicio fiscal 2020, fue corregida a través de la fe de erratas publicada el veinticinco de febrero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Estado

¹² Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 1126, «número de registro digital: 174093».



de Hidalgo. Por lo cual, para resolver el presente asunto, debe considerarse el contenido corregido de la porción normativa impugnada y atender a lo efectivamente planteado en el escrito de demanda.¹³

En ese orden de ideas, es oportuno hacer referencia al contenido de la iniciativa del Municipio actor, respecto de la porción normativa impugnada, el cual se reproduce a continuación:

Licencia de uso de suelo que generen impacto social en su entorno o definidos por la normatividad de la materia como segregados:

	Cuota fija \$
Gasolineras	30,154.00 + 4.38 por m ²
Antena de telefonía celular	25,846.00
Centro comercial	14,646.00 + 6.58 por m ²
Plaza comercial	14,633.60 + 6.58 por m ²
Central de abastos	10,338.00 + 4.38 por m ²
Centros dedicados a cultos religiosos	4,308.00
Hotel – Motel	11,199.00 + 4.38 por m ²
Balneario	10,025.00 + 4.38 por m ²
Terminal de base de auto transporte	14,646.00 + 4.38 por m ²
Estación de servicio (Mini Gasolinera)	28,027.00 + 4.38 por m ²
Estación de servicio (Gasolinera en carretera)	28,430.00 + 4.38 por m ²
Bodega de cilindros de gas L.P.	38,769.00
Estación de gas de carburación	34,460.00 + 5.43 por m ²
Planta de almacenamiento y distribución de gas L.P.	39,630.00 + 5.43 por m ²
Antenas de comunicación	25,846.00
Salón para banquetes, fiestas o baile y clubes sociales	6,030.00 + 2.19 por m ²
Autocinemas	6,030.00 + 2.19 por m ²
Cementerios o mausoleos	6,030.00 + 2.19 por m ²
Agencias funerarias con o sin salas de vejeación	6,030.00 + 2.19 por m ²
Bodegas	6,030.00 + 2.19 por m ²
Otros segregados:	12,061.00

¹³ De conformidad con la jurisprudencia P./J. 30/2013 (9a.), transcrita en párrafos precedentes de esta resolución.



Lo aprobado por el Congreso demandado en el Decreto 352, a través del cual se publicó la Ley de Ingresos para el Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo, correspondiente al ejercicio fiscal 2020, se reproduce a continuación:

Licencia de uso del suelo que generen impacto social en su entorno o definidos por la normatividad de la materia como segregados:

	Cuota fija \$
Gasolineras	30,128.60
Antena de telefonía celular	25,823.90
Centro comercial	14,633.60
Plaza comercial	14,633.60
Central de abastos	10,330.00
Centros dedicados a cultos religiosos	4,304.70
Hotel – Motel	11,190.30
Balneario	10,017.10
Terminal de base de auto transporte	14,633.60
Estación de servicio (Mini Gasolinera)	28,003.30
Estación de servicio (Gasolinera en carretera)	28,405.90
Bodega de cilindros de gas L.P.	38,735.80
Estación de gas de carburación	34,431.20
Planta de almacenamiento y distribución de gas L.P.	39,596.20
Antenas de comunicación	25,823.90
Salones para banquetes, fiestas o baile y clubes sociales	6,025.30 + 2.19 por m ²
Autocinemas	6,025.30 + 2.19 por m ²
Cementerios o mausoleos	6,025.30 + 2.19 por m ²
Agencias funerarias con o sin sala de velación	6,025.30 + 2.19 por m ²
Bodegas	6,025.30 + 2.19 por m ²
Otros segregados	12,050.60

Por otra parte, se llevaron a cabo correcciones al texto del Decreto 352 (el cual contiene la Ley de Ingresos para el Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo, correspondiente al ejercicio fiscal 2020) a través de la fe de erratas publicada el veinticinco de febrero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Estado de esa entidad federativa, cuyo contenido se advierte de la siguiente reproducción:



Licencia de uso del suelo que generen impacto social en su entorno o definidos por la normatividad de la materia como segregados:

	Cuota fija \$
Gasolineras	30,128.60 + 4.38 por m ²
Antena de telefonía celular	25,823.90
Centro comercial	14,633.60 + 6.57 por m ²
Plaza comercial	14,633.60 + 6.57 por m ²
Central de abastos	10,330.00 + 4.38 por m ²
Centros dedicados a cultos religiosos	4,304.70
Hotel – Motel	11,190.30 + 6.57 por m ²
Balneario	10,017.10 + 4.38 por m ²
Terminal de base de auto transporte	14,633.60 + 4.38 por m ²
Estación de servicio (Mini Gasolinera)	28,003.30 + 4.38 por m ²
Estación de servicio (Gasolinera en carretera)	28,405.90 + 4.38 por m ²
Bodega de cilindros de gas L.P.	38,735.80
Estación de gas de carburación	34,431.20 + 5.42 por m ²
Planta de almacenamiento y distribución de gas L.P.	39,596.20 + 5.42 por m ²
Antenas de comunicación	25,823.90
Salones para banquetes, fiestas o baile y clubes sociales	6,025.30 + 2.19 por m ²
Autocinemas	6,025.30 + 2.19 por m ²
Cementerios o mausoleos	6,025.30 + 2.19 por m ²
Agencias funerarias con o sin sala de velación	6,025.30 + 2.19 por m ²
Bodegas	6,025.30 + 2.19 por m ²
Otros segregados	12,050.60

Las diferencias entre la iniciativa municipal, lo aprobado por el Congreso Estatal y el texto corregido a través de la fe de erratas, se aprecian del siguiente comparativo:¹⁴

¹⁴ Tal comparativo se refiere únicamente al artículo 25 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo, correspondiente al ejercicio fiscal 2020, específicamente en la porción normativa que prevé las cuotas que se aplicarán por el otorgamiento de la licencia de uso de suelo que generen impacto social en su entorno o definidos por la normatividad de la materia como segregados.



Concepto	Cuotas propuestas por el Municipio	Cuotas aprobadas en el decreto 352	Cuotas de la fe de erratas
Gasolineras	30,154.00 + 4.38 por m ²	30,128.60	30,128.60 + 4.38 por m ²
Antena de telefonía celular	25,846.00	25,823.90	25,823.90
Centro comercial	14,646.00 + 6.58 por m ²	14,633.60	14,633.60 + 6.57 por m ²
Plaza comercial	14,646.00 + 6.58 por m ²	14,633.60	14,633.60 + 6.57 por m ²
Central de abastos	10,338.00 + 4.38 por m ²	10,330.00	10,330.00 + 4.38 por m ²
Centros dedicados a cultos religiosos	4,308.00	4,304.70	4,304.70
Hotel-Motel	11,199.00 + 4.38 por m ²	11,190.30	11,190.30 + 6.57 por m ²
Balneario	10,025.00 + 4.38 por m ²	10,017.10	10,017.10 + 4.38 por m ²
Terminal de base de autotransporte	14,646.00 + 4.38 por m ²	14,633.60	14,633.60 + 4.38 por m ²
Estación de servicio (Mini Gasolinera)	28,027.00 + 4.38 por m ²	28,003.30	28,003.30 + 4.38 por m ²
Estación de servicio (Gasolinera en carretera)	28,430.00 + 4.38 por m ²	28,405.90	28,405.90 + 4.38 por m ²
Bodega de cilindros de gas L.P.	38,769.00	38,735.80	38,735.80
Estación de gas de carburación	34,460.00 + 5.43 por m ²	34,431.20	34,431.20 + 5.42 por m ²
Planta de almacenamiento y distribución de gas L.P.	39,630.00 + 5.43 por m ²	39,596.20	39,596.20 + 5.42 por m ²
Antenas de comunicación	25,846.00	25,823.90	25,823.90
Salones para banquetes, fiestas o baile y clubes sociales	6,030.00 + 2.19 por m ²	6,025.30 + 2.19 por m ²	6,025.30 + 2.19 por m ²



Autocinemas	6,030.00 + 2.19 por m2	6,025.00 + 2.19 por m2	6,025.00 + 2.19 por m2
Cementerios o mausoleos	6,030.00 + 2.19 por m2	6,025.00 + 2.19 por m2	6,025.00 + 2.19 por m2
Agencias funerarias con o sin sala de velación	6,030.00 + 2.19 por m2	6,025.00 + 2.19 por m2	6,025.00 + 2.19 por m2
Bodegas	6,030.00 + 2.19 por m2	6,025.00 + 2.19 por m2	6,025.00 + 2.19 por m2
Otros segregados	12,061.00	12,050.60	12,050.60

De la comparación entre la propuesta municipal, lo aprobado por el Decreto 352, así como el texto corregido a través de la fe de erratas, se aprecia que en los veintinueve rubros hubo una disminución sobre las cuotas fijas que se contenían en la iniciativa (y que son aplicables a la emisión de cada licencia de uso de suelo por actividad que genera impacto social en su entorno o definidos por la normatividad de la materia como segregados). Tal disminución varía, según el rubro respectivo, desde los tres pesos con treinta centavos hasta los treinta y tres pesos con ochenta centavos.

Por ende, si bien parece tratarse de un distanciamiento moderado respecto de los montos que contenía la iniciativa municipal (porque la máxima diferencia es de treinta y tres pesos con ochenta centavos), cabe destacar que el cambio aplicado por el Congreso Estatal puede calificarse de generalizado, pues la disminución ocurrió en todos y cada uno de los rubros de la tabla referida, de forma tal que, de las cuotas fijas municipales aplicables para la emisión de licencia de uso de suelo de mérito, ninguna de las remitidas en la propuesta de ley de ingresos del actor fue aprobada.

Una vez verificado cuál fue el distanciamiento entre la propuesta del Municipio actor y la aprobada por el Congreso demandado, es necesario advertir la motivación de la propuesta municipal respecto de su ley de ingresos.

Cabe recordar que, según se estableció en párrafos anteriores, la ausencia de motivación de una ley de ingresos municipal no constituye *per se* una justificación automática para el rechazo de la propuesta del Municipio, sino que,



en todo caso, ello redundará en que el estándar de motivación exigible al Congreso Local se limite a expresar en forma concisa, pero racional, los motivos por los cuales se deniega o se modifica la propuesta del Municipio.

En el caso que nos ocupa, del análisis a la demanda y sus anexos, así como de valoración de las diversas pruebas que obran en autos referidas al proceso legislativo de la Ley de Ingresos para el Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo, correspondiente al ejercicio fiscal 2020 (que fueron requeridas expresamente durante la instrucción de la presente controversia) no se advierte que tal Municipio haya realizado una motivación expresa de los montos de las cuotas cuya modificación realizó el Congreso Estatal.

En otras palabras, existe una ausencia de motivación respecto de la propuesta municipal, por lo cual el estándar exigible al Congreso Local se limita a la exposición concisa y razonable de los motivos que originaron los cambios introducidos.

Ahora bien, del acta de la sesión ordinaria número 108, celebrada el veintidós de diciembre de dos mil diecinueve por la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo se aprecia –entre otros aspectos– que se solicitó al Pleno, por acuerdo de la directiva, considerar dentro del orden del día la lectura, discusión y en su caso aprobación del dictamen que contiene diversas leyes de ingresos municipales, entre ellas, la del Municipio de Pachuca de Soto.

Asimismo, se advierte que se dispensó la lectura del referido dictamen, se sometió a consideración del Pleno, en lo general y en lo particular, resultando aprobado por unanimidad de veintinueve votos.

Aunado a ello, en autos consta el "Dictamen que aprueba las 79 Leyes de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 de los Municipios del Estado de Hidalgo", emitido por la Comisión Permanente de Hacienda y Presupuesto del Congreso demandado, en cuyo considerando segundo señala que diversos Municipios, entre ellos el de Pachuca de Soto, enviaron sus proyectos de leyes de ingresos.



Además, en los considerandos cuarto, quinto y sexto del dictamen de mérito se establece expresamente:

CUARTO. Que las iniciativas de Leyes de Ingresos que se dictaminan, son congruentes con lo establecido a la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Hidalgo, al señalar el ámbito y la vigencia de su aplicación, los conceptos de ingresos que constituyen la hacienda pública de los Municipios, así como las reglas que regirán su operación.

QUINTO. Que en la formulación de las iniciativas de Leyes de Ingresos que nos ocupan, se consideraron aspectos económicos, políticos y sociales de los Municipios, por lo que en su aplicación habrá de permitir a los Ayuntamientos, captar ingresos para estar en la capacidad de atender las prioridades que en materia de administración, obras y servicios públicos, se contemplen en su presupuesto de egresos, para el próximo Ejercicio Fiscal.

SEXTO. Que del análisis y discusión de las **Iniciativas de Leyes de Ingresos Municipales**, llevado a cabo en el seno de esta Comisión, se concluye que su estructura, contenido y forma, se adecuan a los requisitos legalmente establecidos para su aprobación.

La reproducción que precede permite advertir que el dictamen de la Comisión Permanente de Hacienda y Presupuesto del Congreso del Estado de Hidalgo estimó que las iniciativas de las leyes de ingresos remitidas consideraron aspectos económicos, políticos y sociales, así como que su aplicación permitiría captar los ingresos necesarios para cubrir las prioridades contempladas en los presupuestos de egresos, mientras que su estructura, forma y contenido se adecuaban a los requisitos legalmente establecidos para su aprobación.

Por tanto, el dictamen de referencia determinó que eran de aprobarse las setenta y nueve leyes de ingresos de diversos Municipios, entre ellos la de Pachuca de Soto.

Por otra parte, también consta en autos de la presente controversia el oficio PM/SP/011/2020, firmado por la presidenta municipal del Municipio de Pachuca



de Soto, a través del cual solicita a la presidenta de la Directiva del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo que lleve a cabo el proceso legislativo a que haya lugar para corregir la omisión de incluir el cobro por metro cuadrado y sólo prever una cuota fija en el cobro por la expedición de licencias de uso de suelo que generen impacto social en su entorno o definidos por la normatividad de la materia como segregados.

Además, del acta de la sesión ordinaria número 20, celebrada el cinco de febrero de dos mil veinte por la Diputación Permanente de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, se advierte que la presidenta de la mesa directiva informó que fue recibido –entre otros– un oficio de solicitud de verificación de la publicación de la ley de ingresos del Municipio de Pachuca de Soto, el cual fue turnado a la Primera Comisión Permanente de Hacienda y Presupuesto, la cual resolvió solicitar a la Diputación Permanente la aprobación de la fe de erratas correspondiente, aspecto que se sometió a votación y que fue aprobado con ocho votos.

Pues bien, de los antecedentes legislativos narrados, es válido concluir que el Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo transgredió el principio de motivación objetivo y razonable previsto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que no cumplió con el estándar de motivación que le resultaba exigible para modificar la propuesta del Municipio actor, específicamente respecto del artículo 25 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo, correspondiente al ejercicio fiscal 2020, en la porción normativa que prevé las cuotas fijas que se aplicarán por el otorgamiento de la licencia de uso de suelo que generen impacto social en su entorno o definidos por la normatividad de la materia como segregados.

Lo anterior, porque, si bien el Municipio actor no motivó en forma alguna su propuesta de ley de ingresos respecto de las cuotas de referencia, lo cierto es que ello sólo genera que la motivación exigible al Congreso Local se limite a expresar en forma concisa, pero racional, los motivos por los cuales se deniega o se modifica la propuesta del Municipio.



Sin embargo, de los precedentes legislativos que anteceden puede advertirse que no se realizó motivación alguna para sustentar la modificación entre la propuesta municipal y lo aprobado –y corregido a través de una fe de erratas– por el Congreso Estatal en el sentido de cambiar en su totalidad las cuotas fijas de los veintiún rubros aplicables para la emisión de la licencia de uso de suelo de las actividades que generan impacto social en su entorno o definidos por la normatividad de la materia como segregados.

En efecto, al comparar las cuotas fijas contenidas en la propuesta municipal y las que, después de la corrección de la fe de erratas, se establecieron por el Congreso demandado en el artículo 25 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo, correspondiente al ejercicio fiscal 2020, se advierte que ninguna de las veintiún cuotas contenidas en la iniciativa se aprobaron, al sufrir modificación todas ellas.

Tal modificación consistió en una disminución sobre las cuotas fijas que se contenían en la iniciativa y las que finalmente se aprobaron, después de la fe de erratas de referencia.

Como ejemplo de esas disminuciones, baste señalar que en el rubro correspondiente a "Planta de almacenamiento y distribución de gas L.P." la cuota de la iniciativa municipal era de "39,630.00", mientras que la finalmente aprobada por el Congreso Estatal en la fe de erratas fue de "39,596.20".

Al respecto, se insiste en que, si bien pareciera que es una disminución pequeña en cuanto a la diferencia entre los montos que contenía la iniciativa municipal y los finalmente aprobados, lo relevante es que tales disminuciones fueron generalizadas, al haber ocurrido en todos y cada uno de los rubros de la tabla referida, de forma tal que, de las cuotas fijas municipales aplicables para la emisión de licencia de uso de suelo de mérito, ninguna de las remitidas en la propuesta de ley de ingresos del actor fue aprobada.

Ahora, tal modificación a la baja de las veintiún cuotas fijas propuestas no fue motivada en forma alguna por el Congreso Estatal.



Por lo contrario, en el dictamen de la Comisión Permanente de Hacienda y Presupuesto del Congreso del Estado de Hidalgo, se consideró que el contenido de la totalidad de las leyes de ingresos que se analizaron se adecuaba a los requisitos legalmente establecidos para su aprobación y, por tanto, eran de aprobarse.

En consecuencia, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el concepto de invalidez planteado es fundado, debido a que el Congreso Local, al no cumplir con la motivación objetiva y razonable que le resultaba exigible, contravino el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 25 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo, correspondiente al ejercicio fiscal 2020, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, cuyo texto fue corregido mediante fe de erratas publicada en tal medio de difusión oficial el veinticinco de febrero de dos mil veinte, únicamente en la porción normativa que prevé las cuotas fijas que se aplicarán por el otorgamiento de la licencia de uso de suelo que generen impacto social en su entorno o definidos por la normatividad de la materia como segregados, las cuales se modificaron sin la motivación correspondiente por el Congreso Estatal demandado respecto de las que había remitido originalmente el Municipio actor en su iniciativa de ley de ingresos.

Similares consideraciones, en relación con los efectos de la invalidez, sostuvo este Pleno al resolver las controversias constitucionales 163/2016, 216/2016 y 210/2016, en sesión de dos de octubre de dos mil diecisiete.

OCTAVO.—De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁵ este Pleno está facul-

¹⁵ Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados de cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos



tado para determinar los órganos obligados a cumplirla; el término para el cumplimiento y la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional.

En particular, cabe destacar que el artículo 45 de la mencionada ley establece que no es posible otorgar efectos retroactivos en una controversia constitucional, excepto en materia penal. De esta forma, los efectos de la declaración y la consiguiente inaplicación de los preceptos impugnados sólo surtirá efectos respecto de aquellas contribuciones que no se hayan causado aun en la fecha de publicación de la presente sentencia.

En tales condiciones, este Tribunal Pleno determina que la presente sentencia surtirá sus efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Hidalgo, al cual se fija el referido plazo para que subsane el vicio advertido, según lo expuesto en el considerando anterior.

Idénticos efectos fijó este Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales 163/2016, 216/2016 y 210/2016, en sesión de dos de octubre de dos mil diecisiete.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 25 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo, correspondiente al ejercicio fiscal

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."



2020, expedida mediante el Decreto Número 352, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, así como su fe de erratas, publicada en dicho medio de difusión el veinticinco de febrero de dos mil veinte, únicamente en la porción normativa que prevé las cuotas fijas que se aplicarán por el otorgamiento de la licencia de uso de suelo que generen impacto social en su entorno o definidos por la normatividad de la materia como segregados; declaración de invalidez que surtirá sus efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Hidalgo, al cual se fija el referido plazo para que subsane el vicio advertido, de conformidad con los considerandos séptimo y octavo de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo; así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de once votos de los 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 Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 31 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL ESTADO DE TLAXCALA TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA GENERAL O PRONUNCIADO EL ACTO QUE SEA OBJETO DE LA CONTROVERSIA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU APLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN (ARTÍCULOS 4, DEFINICIÓN NOVENA, Y 120, FRACCIÓN I, DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE (ARTÍCULOS 4, DEFINICIÓN NOVENA, Y 120, FRACCIÓN I, DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU IMPROCEDENCIA CONTRA NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL SE ACTUALIZA CUANDO SE REFIEREN A LA "MATERIA ELECTORAL DIRECTA" POR REGULAR ALGÚN PROCEDIMIENTO DE RENOVACIÓN DE UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR O LA INTEGRACIÓN DE LOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS QUE GARANTIZAN LA LEGALIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

VII. AYUNTAMIENTOS. EL CARGO DE PRESIDENTE DE COMUNIDAD PREVISTO EN LA REGULACIÓN DE TLAXCALA CARECE DE RECONOCIMIENTO



CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, DEFINICIÓN NOVENA, Y 120, FRACCIÓN I, DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA).

VIII. AUTONOMÍA MUNICIPAL. SU EFICACIA REQUIERE QUE LAS DECISIONES DEL AYUNTAMIENTO SE ADOPTEN ÚNICA Y EXCLUSIVAMENTE POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS ELECTOS BAJO LAS CONDICIONES QUE ESTABLECE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, DEFINICIÓN NOVENA, Y 120, FRACCIÓN I, DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA).

IX. AYUNTAMIENTOS. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE SU INTEGRACIÓN IMPIDE QUE EN LAS SESIONES DEL CABILDO MUNICIPAL VOTEN PERSONAS QUE NO OSTENTEN LOS CARGOS DE PRESIDENTE MUNICIPAL, SÍNDICO O REGIDOR.

X. LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES CONSTITUCIONALES.

XI. LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. LOS CONGRESOS LOCALES CARECEN DE ATRIBUCIONES PARA CONFERIR DERECHO A VOTAR EN LAS SESIONES DEL CABILDO MUNICIPAL A QUIENES NO TENGAN EL CARÁCTER DE PRESIDENTE MUNICIPAL, SÍNDICO O REGIDOR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, DEFINICIÓN NOVENA, Y 120, FRACCIÓN I, DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA).

XII. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. NO ES APLICABLE PARA ANALIZAR LA VALIDEZ DE LA REGULACIÓN DE LAS FACULTADES DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO.

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO DEL DECRETO No. 149, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 23 DE AGOSTO DE 2018).



XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A LAS IMPUGNADAS Y DECLARADAS INVÁLIDAS, PARA EVITAR UN VACÍO LEGISLATIVO (REVIVISCENCIA DE LOS ARTÍCULOS 4, DEFINICIÓN NOVENA, Y 120, FRACCIÓN I, DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA, PREVIO A SU REFORMA MEDIANTE EL DECRETO No. 149, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 23 DE AGOSTO DE 2018).

XV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA CON EFECTOS DE REVIVISCENCIA QUE ÚNICAMENTE SE SURTEN ENTRE LAS PARTES, A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ Y REVIVISCENCIA DE LOS ARTÍCULOS 4, DEFINICIÓN NOVENA, Y 120, FRACCIÓN I, DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA REFORMADOS MEDIANTE EL DECRETO No. 149, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 23 DE AGOSTO DE 2018, ASÍ COMO LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO SEGUNDO DEL DECRETO No. 75, PUBLICADO EN DICHO MEDIO DE DIFUSIÓN OFICIAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2018 Y, POR EXTENSIÓN, LA DEL ARTÍCULO TRANSITORIO PRIMERO, PÁRRAFO PRIMERO, DEL REFERIDO DECRETO No. 149).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 28/2019. MUNICIPIO DE YAUHQEMEHCAN, TLAXCALA. 3 DE NOVIEMBRE DE 2020. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al tres de noviembre de dos mil veinte, emite la siguiente

SENTENCIA

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la controversia constitucional 28/2019, promovida por el Municipio de Yauhquemehcan, Tlaxcala, contra los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tlaxcala.



I. ANTECEDENTES

1. Hechos que dieron lugar a la controversia. El veintiuno de julio de dos mil quince se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el **Decreto No. 118.**¹ Por medio de este instrumento, entre otras modificaciones y adiciones, se reformó el artículo 90 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala. En la nueva redacción del precepto se dispuso que los integrantes de los Ayuntamientos electos en los procesos electorales ordinarios de esa entidad federativa tomarían posesión el día treinta y uno de agosto inmediato posterior a la fecha de su elección.²

2. El veintidós de enero de dos mil dieciséis se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el **Decreto No. 193.**³ Éste adicionó un artículo décimo segundo transitorio al referido Decreto No. 118 que había reformado la Constitución Local seis meses atrás (*supra* párrafo 1). En el artículo transitorio adicionado se dispuso que los integrantes de los Ayuntamientos elegidos en los comicios de dos mil dieciséis asumirían el cargo el uno de enero de dos mil diecisiete y terminarían su mandato el treinta de agosto de dos mil veintiuno, teniendo por única ocasión el periodo de gobierno una duración de cuatro años ocho meses.⁴

3. El cinco de junio del dos mil dieciséis se llevó a cabo la jornada electoral para renovar a los integrantes del Ayuntamiento y a los presidentes de comunidad

¹ Véase el Decreto No. 118, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia político electoral, disponible en la dirección web: <http://periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/Ex21072015.pdf>.

² "Artículo 90. ...

"Los integrantes del Ayuntamiento electos en procesos ordinarios tomarán posesión el día treinta y uno de agosto inmediato posterior a la fecha de su elección y podrán ser reelectos hasta por un periodo consecutivo, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."

³ Véase el Decreto No. 193, por el que se adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, disponible en la dirección web: <http://periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/Ex22012016.pdf>.

⁴ Véase *ídem*.



del Municipio de Yauhquemehcan, Tlaxcala. Una vez resueltas las impugnaciones por las instancias correspondientes, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones aprobó la asignación de regidurías de dicho Ayuntamiento y determinó que éste quedaría conformado por el presidente municipal, una síndica y siete regidores.⁵ De este modo, los nuevos integrantes del Ayuntamiento y los ocho presidentes de comunidad electos tomaron protesta del cargo el uno de enero de dos mil diecisiete.⁶

4. El veintitrés de agosto de dos mil dieciocho se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el **Decreto No. 149**.⁷ Por medio de este instrumento se reformaron los artículos 4, definición novena, 14 y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. En lo que interesa al presente asunto, dichas modificaciones legales básicamente equiparaban a los presidentes de comunidad con los regidores y les conferían derecho de voto en las sesiones del Cabildo municipal. Además, el artículo primero transitorio de ese mismo decreto estableció que las reformas a la referida ley municipal entrarían en vigor el uno de septiembre de dos mil veintiuno, salvo la relativa al artículo 14 que lo haría al día siguiente de su publicación.⁸

5. El treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, sin embargo, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el **Decreto No. 75**.⁹ En su artículo segundo se reformó el artículo primero transitorio del diverso Decreto No. 149 publicado el veintitrés de agosto anterior (*supra* párrafo 4). El artículo primero transitorio modificado ahora disponía que las reformas a los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, entrarían

⁵ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 28/2019, foja 68.

⁶ Véase *ibíd.*, fojas 62 y 63.

⁷ Véase *ibíd.*, fojas 313 a 316.

⁸ **Artículo primero transitorio (publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho).** "El presente decreto entrará en vigor a partir del día uno de septiembre del año dos mil veintiuno, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

"Sin perjuicio de lo anterior, por excepción, la reforma al artículo 14 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala entrará en vigor el día siguiente a su publicación oficial."

⁹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 28/2019, fojas 213 a 215.



en vigor el uno de enero de dos mil diecinueve,¹⁰ es decir, dos años y ocho meses antes de lo previsto originalmente.

6. Presentación de la demanda. El veintiocho de enero de dos mil diecinueve el Municipio de Yauhquemehcan, Tlaxcala, a través de su presidente municipal y su síndica, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tlaxcala. En su demanda señaló como actos impugnados los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, así como el artículo segundo del Decreto No. 75 (*supra* párrafo 5). Argumentó, en síntesis, que las normas impugnadas vulneraban en su perjuicio el principio de autonomía municipal previsto en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución Federal). Asimismo, señaló como terceros interesados a los presidentes de comunidad de ese Municipio.¹¹

7. Trámite y admisión de la demanda. El veintinueve de enero de dos mil diecinueve el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la controversia constitucional, registrarla con el número **28/2019** y turnarla al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que se encargara de instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.¹²

8. El once de marzo siguiente el Ministro instructor admitió a trámite la demanda.¹³ Por un lado, tuvo como autoridades demandadas al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, ambos del Estado de Tlaxcala, por lo que ordenó emplazarlos a juicio para que formularan su contestación y les requirió copia certificada tanto de los antecedentes legislativos del decreto impugnado como del ejemplar del Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala en el que constara su

¹⁰ **"Artículo primero transitorio (reformado el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho).** El presente decreto entrará en vigor a partir del día uno de enero del año dos mil diecinueve, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala."

¹¹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 28/2019, fojas 1 a 59.

¹² Véase *ibíd.*, foja 83.

¹³ Véase *ibíd.*, fojas 84 a 87.



publicación. Por otro lado, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal para que manifestaran lo que correspondiera a su representación. Finalmente, resolvió no tener como terceros interesados a los presidentes de comunidad del Municipio actor debido a que sólo podían intervenir con tal carácter las entidades, poderes y órganos señalados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

9. Contestación a la demanda. El veinte de mayo y el tres de junio de dos mil diecinueve, respectivamente, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala presentaron sendos escritos donde dieron contestación a la demanda,¹⁴ mismos que fueron agregados al expediente mediante auto de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve.¹⁵ En dicho auto el Ministro instructor requirió de nueva cuenta al Poder Legislativo para que remitiera copia certificada de las documentales faltantes solicitadas en el acuerdo de admisión. El diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve el Poder Legislativo de Tlaxcala desahogó dicho requerimiento.¹⁶

10. Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción. El veintinueve de octubre de dos mil diecinueve 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 ella se hizo relación de los autos, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos formulados por la parte actora y se puso el expediente en estado de resolución.¹⁷

11. Primera discusión y retorno del asunto. En sesión de diecinueve de mayo de dos mil veinte el Ministro instructor sometió a consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación un primer proyecto de sentencia.

¹⁴ Véase *ibíd.*, fojas 147 a 168 y 493 a 495, respectivamente.

¹⁵ Véase *ibíd.*, fojas 501 a 503.

¹⁶ Véase *ibíd.*, fojas 545 a 547.

¹⁷ Véase *ibíd.*, fojas 840 a 841.



El Tribunal Pleno resolvió por mayoría de seis votos desechar el proyecto presentado y retornar el asunto a una Ministra o Ministro de la mayoría.¹⁸

12. En consecuencia, el veintiuno de mayo siguiente el Ministro presidente acordó retornar el expediente al Ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de formular un nuevo proyecto de resolución.¹⁹

II. COMPETENCIA

13. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal;²⁰ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,²¹ así como en los puntos segundo, fracción I, y quinto, del Acuerdo General Plenario 5/2013,²² pues se trata de un conflicto entre un Municipio y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado al que aquél pertenece, en el que se plantea la invalidez

¹⁸ Votaron así las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Véase *ibíd.*, fojas 871 a 873.

¹⁹ Véase *ibíd.*, foja 870.

²⁰ **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: ...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."

²¹ **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; ..."

²² **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 sobrepasarse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente; ..."

Quinto. Los asuntos de la competencia originaria del Pleno referidos en el Punto Tercero del presente Acuerdo General se turnarán y radicarán en el Pleno o en una Sala en términos de lo previsto en el Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los radicados de origen en el Pleno podrán remitirse a las Salas en términos de lo establecido en el punto sexto de este instrumento normativo."



de normas de carácter general, por lo que resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. LEGITIMACIÓN

14. Legitimación activa. De acuerdo con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria²³ el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En el caso la demanda fue suscrita por Alicia Flores Bustamante, en su carácter de síndica del Municipio de Yauhquemehcan, Tlaxcala, quien demostró tener tal cargo con la presentación de la copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.²⁴ Si en términos del artículo 42, fracción III, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala²⁵ los síndicos tienen expresamente la atribución de representar a los Municipios en los procedimientos jurisdiccionales, entonces se tiene por acreditada la legitimación activa del Municipio actor.

15. Legitimación pasiva. El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria establece que tendrá el carácter de demandado en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la impugnación.²⁶ Dado que en la tramitación de la presente controversia se tuvieron

²³ "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.

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del Departamento Administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

²⁴ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 28/2019, foja 60.

²⁵ "Artículo 42. Las obligaciones y facultades del síndico son: ...

"III. Representar al Ayuntamiento en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos; ..."

²⁶ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...



como partes demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tlaxcala, en términos del artículo 11 de la ley reglamentaria²⁷ procede analizar la personalidad de cada uno de los funcionarios que comparecen en representación de dichas autoridades.

16. Por un lado, en representación del Poder Ejecutivo de Tlaxcala compareció Ramón Rafael Rodríguez Mendoza, consejero jurídico del Poder Ejecutivo Estatal, quien acreditó su personalidad mediante la presentación de la copia certificada de su nombramiento expedido por el gobernador de la entidad federativa el día dos de mayo de dos mil diecisiete.²⁸ Si de acuerdo con los artículos 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala,²⁹ así como 23 y 25 del Reglamento Interior del Despacho del Gobernador³⁰ y 8 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Tlaxcala,³¹ el consejero jurídico tiene la atribución de representar al gobernador de dicha entidad en los procedimientos jurisdiccionales en los que sea parte, entonces es claro que dicho funcionario cuenta con legitimación para comparecer en representación del Poder Ejecutivo demandado.

"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; ..."

²⁷ Véase *supra* nota 23.

²⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 28/2019, foja 496.

²⁹ **"Artículo 11.** Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos del orden administrativo del Estado, el Poder Ejecutivo distribuirá sus facultades entre las dependencias siguientes: ...

"La Contraloría del Ejecutivo y la Consejería Jurídica del Ejecutivo, estarán directamente adscritas al titular del Poder Ejecutivo y contarán con las atribuciones señaladas en el Reglamento Interior del Despacho del Gobernador y demás ordenamientos jurídicos aplicables."

³⁰ **"Artículo 23.** La Contraloría del Ejecutivo y la Consejería Jurídica del Ejecutivo se encuentran adscritas directamente al titular del Poder Ejecutivo conforme a lo que establece el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala."

"Artículo 25. Las atribuciones y facultades a que se ha hecho referencia en párrafos anteriores se establecerán en los reglamentos interiores que cada uno de los órganos expida."

³¹ **"Artículo 8.** El consejero tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

"I. Representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado y a su titular, en los procedimientos administrativos, ministeriales o jurisdiccionales, tanto locales como federales, de cualquier materia o naturaleza en los que el Gobierno del Estado sea parte o tenga interés jurídico; la representación a que se refiere esta fracción, comprende de manera enunciativa, la presentación y contestación de demandas, la formulación de reconvención, el ofrecimiento y desahogo de todo tipo de pruebas, la promoción de incidentes, la interposición de recursos, quejas y en general de cualquier medio de impugnación y constituye una representación amplísima; ..."



17. Por otro lado, en representación del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala compareció la diputada Mayra Vázquez Velázquez en su carácter de presidente de la mesa directiva del Congreso del Estado. Esta calidad fue acreditada con la certificación de la Secretaría Parlamentaria en la que consta su nombramiento.³² Si de acuerdo con el artículo 48, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala,³³ el presidente de ese órgano tiene la representación del Congreso del Estado, entonces también es claro que dicha funcionaria está legitimada para comparecer en la presente controversia en representación del Congreso Local demandado.

IV. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

18. En términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria,³⁴ procede fijar las normas generales o actos objeto de la controversia y la apreciación de las pruebas para tenerlos o no por demostrados. De las afirmaciones de las partes y de las constancias que obran en autos se desprende que en la presente controversia constitucional se impugnan y se acredita la existencia de las siguientes normas de carácter general, en cuya expedición participaron los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala:

A. Se impugnan los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial de la entidad federativa.³⁵ Su existencia queda acreditada con copia certifi-

³² Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 28/2019, foja 174.

³³ "Artículo 48. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva, las siguientes:

"...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado; ..."

³⁴ "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; ..."

³⁵ "Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entiende por: ..."

"Presidente de comunidad: Al representante político de una comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal e integra el Cabildo con carácter similar al de regidor. ..."



cada del ejemplar de la referida publicación oficial correspondiente a esa fecha.³⁶

B. Se impugna el artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.³⁷ Su existencia queda acreditada con copia certificada del ejemplar de esa misma fecha de la referida publicación oficial local.³⁸

V. OPORTUNIDAD

19. La impugnación de normas generales en una controversia constitucional debe hacerse dentro de los plazos establecidos en la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria,³⁹ pues de lo contrario se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de ese mismo ordenamiento legal⁴⁰ y, por ende, deberá sobreseerse respecto de ellas en términos del diverso artículo 20, fracción II, de la propia ley.⁴¹ En atención a que en el presente asunto se impugnan diversas disposiciones de carácter general cuya publicación se realizó en momentos distintos, el análisis de la oportunidad en su impugnación se hará atendiendo a cada una de ellas.

"Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:

"I. Acudir a las sesiones de Cabildo con voz y voto; ..."

³⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 28/2019, fojas 313 a 316.

³⁷ **"Artículo segundo.** Con fundamento en lo establecido en los preceptos invocados en el artículo anterior, se reforma el párrafo primero del artículo primero transitorio del Decreto Número Ciento Cuarenta y Nueve, aprobado por el Pleno del Congreso del Estado de Tlaxcala, el día catorce de agosto del año dos mil dieciocho, por el que se reforman la definición novena del artículo 4, el artículo 14 y la fracción I del artículo 120, todos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, para quedar como sigue: *'Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor a partir del día uno de enero del año dos mil diecinueve, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.'*"

³⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 28/2019, fojas 213 a 215.

³⁹ **"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 ..."

⁴⁰ **"Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y ..."

⁴¹ **"Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; ..."



A

20. Artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. Estos dos preceptos legales fueron impugnados con motivo de la expedición del Decreto No. 75 que adelantó su entrada en vigor,⁴² es decir, no fueron controvertidos por su publicación sino con motivo de un acto diverso a través del cual dichas normas generales supuestamente ocasionaron la afectación alegada por el Municipio actor. De este modo, que la impugnación de esos dos artículos pueda considerarse oportuna en términos de la ley reglamentaria depende necesariamente de que se haya impugnado a tiempo el acto cuya vigencia haya actualizado *por vez primera* la afectación que el promovente les atribuye.

21. Efectivamente el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria permite que por vía de controversia constitucional las normas de carácter general se impugnen ya sea con motivo de su *publicación*, o bien de su *primer acto de aplicación*.⁴³ Asimismo, el Tribunal Pleno ha sostenido que, para efectos de la procedencia de la controversia constitucional, el primer acto de aplicación de una norma general impugnada debe ser entendido en sentido amplio.⁴⁴ Ello significa que en este tipo de procedimientos válidamente puede ser considerada como acto de aplicación *"una diversa disposición de observancia general de igual o inferior jerarquía que la impugnada, en virtud de la cual se actualicen situaciones de las que depende su cumplimiento, y no necesariamente un acto dirigido en forma concreta y específica al actor"*.⁴⁵ Dado que en controversias

⁴² Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 28/2019, foja 7.

⁴³ Véase *supra* nota 39.

⁴⁴ Véase la tesis aislada del Tribunal Pleno con clave P.XIV/2009 cuyos rubro y texto son: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES CONTRA NORMAS GENERALES. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN QUE DA LUGAR A SU IMPUGNACIÓN PUEDE CONSISTIR EN UNA DIVERSA DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA GENERAL. El acto de aplicación con motivo del cual puede promoverse una controversia constitucional puede ser una diversa disposición de observancia general de igual o inferior jerarquía que la impugnada, en virtud de la cual se actualicen situaciones de las que depende su cumplimiento, y no necesariamente un acto dirigido en forma concreta y específica al actor. De esta manera, el supuesto de procedencia de la controversia consistente en el primer acto de aplicación de la norma, debe interpretarse en un sentido amplio, es decir, como una concreción normativa que al actualizar el supuesto de la norma, hace efectiva la impugnación.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de dos mil nueve, página 1152, «número de registro digital: 167542». (Énfasis añadido).

⁴⁵ Ídem.



constitucionales, a diferencia de otros medios de control constitucional, rige un concepto amplio del principio de afectación,⁴⁶ para considerar que una norma general es el primer acto de aplicación de otra norma general en el sentido de la ley reglamentaria es suficiente con que la mera vigencia de la disposición más reciente represente una concreción normativa de la más antigua que pueda generar algún tipo de perjuicio al promovente.

22. En el presente caso claramente se actualiza este supuesto, pues el Decreto No. 75 adelantó la fecha de entrada en vigor de las dos disposiciones generales impugnadas. Como ya se señaló en el apartado de antecedentes (*supra* párrafos 4 y 5), aunque originalmente estaba previsto que ello no sucediera sino hasta el uno de septiembre de dos mil veintiuno, es decir, una vez que la actual integración del Ayuntamiento del Municipio actor hubiera concluido su mandato, el artículo segundo del Decreto No. 75 eliminó la *vacatio legis* de los artículos impugnados a partir del uno de enero de dos mil diecinueve. De este modo, los presidentes de comunidad del Municipio que habían tomado posesión del cargo el uno de enero de dos mil diecisiete automáticamente adquirieron derecho a voto en las sesiones de Cabildo y vieron homologadas sus funciones a las de un regidor. En pocas palabras, la mera vigencia del Decreto No. 75 bastó para que en el Municipio actor entrara en vigor el régimen legal de toma de decisiones que aquí se impugna.

23. Así, bajo una noción amplia del principio de afectación y una postura *pro actione*,⁴⁷ en este caso en particular es claro que los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala sí podían ser controvertidos con motivo de la publicación del Decreto No. 75, pues es justo

⁴⁶ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 42/2015 (10a.) cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de dos mil quince, página 33, «número de registro digital: 2010668».

⁴⁷ En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala con clave 1a. CCVI/2018 (10a.) cuyo rubro es: "PRINCIPIO *PRO ACTIONE*. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIALE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de dos mil dieciocho, página 377, «número de registro digital: 2018780».



a través de él que se generó la afectación que alega el actor. De este modo, si la demanda se presentó el veintiocho de enero de dos mil diecinueve, esto es, dentro de los treinta días hábiles siguientes al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, fecha en que se publicó el referido decreto en el Periódico Oficial de la entidad federativa, entonces la impugnación en contra de aquellos preceptos resulta **oportuna**.

B

24. Artículo segundo del Decreto No. 75. Como recién se mencionó, este precepto fue impugnado con motivo de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho. Si conforme a la multicitada fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria el plazo para impugnar esta disposición de carácter general transcurrió del dos de enero de dos mil diecinueve al trece de febrero siguiente, entonces es evidente que su impugnación el veintiocho de enero de dos mil diecinueve resulta **oportuna**.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

25. De que la impugnación de un acto en controversia constitucional sea oportuna no se sigue necesariamente que el medio de impugnación promovido contra aquél sea procedente. Corresponde ahora, por tanto, analizar si respecto de las normas generales reclamadas cuya impugnación sí fue realizada a tiempo se actualiza alguna otra causa de improcedencia que impidiera la resolución de fondo del presente asunto.

26. Por un lado, el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala invoca en su escrito de contestación a la demanda la causa de improcedencia relativa a la **falta de interés legítimo** del Municipio actor.⁴⁸ Concretamente, el poder demandado sostiene que en los conceptos de invalidez hechos valer por el promovente no se habían planteado argumentos encaminados a demostrar una afectación en su esfera competencial, o bien que el Congreso Local hubiera asumido atribuciones que no le correspondían al emitir el Decreto No. 75, sino únicamente una vulneración a su integración. Considera que estos planteamientos del actor no

⁴⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 28/2019, fojas 148 a 152.



podían ser materia de una controversia constitucional y, por consiguiente, que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria.⁴⁹

27. La causa de improcedencia invocada debe **desestimarse**. Contrariamente a lo que alega el Poder Legislativo demandado, el Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que en una controversia constitucional se acredita el interés legítimo cuando exista al menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de una invasión competencial, *"sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución"*.⁵⁰ En esta tesitura, desde hace tiempo el propio Tribunal Pleno aclaró que, en la medida que la integración del Ayuntamiento es una de las principales prerrogativas que reconoce el artículo 115 de la Constitución Federal a los Municipios, y tiene como fin preservar la autonomía política de las instituciones municipales frente a injerencias o intervenciones ajenas, los Municipios indudablemente cuentan con interés legítimo para combatir en controversia constitucional las normas o actos que la vulneren.⁵¹

28. Pues bien, de la lectura integral de la demanda se advierte que el Municipio de Yahauquemehcan, Tlaxcala, plantea que la expedición del Decreto No. 75 indebidamente adelanta la entrada en vigor de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, provocando que los presidentes de comunidad en funciones adquieran derecho a voto en las sesiones de Cabildo y se equiparen a los regidores, alterando así la integración del Ayuntamiento. Si la cuestión efectivamente planteada está encaminada a demostrar que los actos impugnados vulneran la integración municipal, entonces en el presente caso se satisface el principio de afectación necesario para considerar que el actor cuenta con interés legítimo. No es obstáculo a esta conclusión que el Poder Legislativo demandado afirme en esta misma parte

⁴⁹ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

⁵⁰ Tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 42/2015 (10a.) citada en *supra* nota 46.

⁵¹ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 84/2001 cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de dos mil uno, página 925, «número de registro digital: 189325».



que "la aprobación del Decreto No. 75 fue realizada en ejercicio exclusivo de la competencia establecida en favor del Congreso Local",⁵² pues esa es en todo caso una cuestión que involucra el estudio del fondo de la controversia y, en términos de la jurisprudencia del Tribunal Pleno,⁵³ no puede justificar la improcedencia del medio de impugnación.

29. Por otro lado, aunque no se haya planteado por alguna de las partes, esta Suprema Corte considera apropiado explicar brevemente en este apartado por qué en el presente asunto no puede considerarse que se impugnan **normas generales en materia electoral**, ni se actualiza tampoco, por ende, la causa de improcedencia prevista en la fracción II del artículo 19 de la ley reglamentaria.⁵⁴ También en términos de la jurisprudencia del Tribunal Pleno,⁵⁵ para poderse

⁵² Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 28/2019, foja 152.

⁵³ Véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.92/99 cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 710, «número de registro digital: 193266».

⁵⁴ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...
"II. Contra normas generales o actos en materia electoral. ..."

⁵⁵ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.125/2007 cuyos rubro y texto son: "MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. Para determinar cuándo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la 'materia electoral' excluida por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe evitarse la automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar sucesivamente los siguientes criterios: 1) es necesario cerciorarse que en la demanda no se impugnen 'leyes electorales' –normas generales en materia electoral–, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la ley reglamentaria de las fracciones I y II de su artículo 105 establecen para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del país –en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional–. Así, la extensión de la 'materia electoral' en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral 'directa' y la 'indirecta', siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda –indirecta–, debe entenderse



decretar la improcedencia de una controversia constitucional por actualizarse este supuesto, las normas generales cuestionadas deben versar sobre lo que se denomina "materia electoral directa". Esto significa básicamente que para desembocar en la improcedencia del presente medio de impugnación dichas disposiciones generales debían involucrar la regulación de algún procedimiento de renovación de algún cargo de elección popular, o bien la integración de los organismos administrativos encargados de garantizar la legalidad de esos procedimientos electorales en estricto sentido.⁵⁶ De este modo, dado que en el presente asunto las normas generales impugnadas no regulan alguno de estos elementos, sino simplemente las atribuciones, la organización y el funcionamiento de los órganos municipales del Estado de Tlaxcala, entonces no puede hablarse de que se trate de normas generales en materia electoral en el sentido de la fracción II del artículo 19 de la ley reglamentaria.

30. Dado que no se advierte la actualización de alguna otra causa de improcedencia diversa a las ya analizadas en este apartado o en el anterior, debe concluirse que la presente controversia constitucional **es procedente** en relación con las siguientes normas de carácter general:

A. Los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho.

la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 1280, «número de registro digital: 170703». (Énfasis añadido).

⁵⁶ Véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.49/2005 cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DEL ACUERDO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR TRATARSE DE UN ACTO EN MATERIA ELECTORAL.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de dos mil cinco, página 1019, «número de registro digital: 178487».



B. El artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

VII. ESTUDIO DE FONDO

31. Por cuestión de método y claridad en la exposición, en atención a que las normas generales impugnadas no se cuestionan exactamente por vicios idénticos, el Tribunal Pleno estudiará por separado su constitucionalidad. Sin embargo, dado que la hipotética declaración de invalidez de los artículos impugnados de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala necesariamente traería como consecuencia la invalidez del artículo segundo del Decreto No. 75, pues el único objeto de este último fue adelantar la entrada en vigor de los primeros, en primer lugar se abordará la constitucionalidad de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala (A). Sólo en caso de que se sostenga la validez de alguno de ellos, entonces se procederá a analizar la constitucionalidad por vicios propios del artículo segundo del Decreto No. 75 (B).

A

32. **Artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.** Los preceptos impugnados confieren atribuciones a los presidentes de comunidad en la toma de decisiones del Ayuntamiento a raíz de su incorporación al Cabildo con derecho de voto. A continuación se presenta un cuadro comparativo para demostrar con más claridad cuáles fueron las modificaciones de las que se duele la parte actora:

Ley Municipal del Estado de Tlaxcala	
Texto anterior a la reforma	Texto reformado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho mediante el Decreto No. 149
<p>"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entiende por:</p> <p>"... "Presidente de comunidad: Al representante político de <u>su</u> comunidad, quien ejerce de manera delegada <u>en su circunscripción territorial</u> la función administrativa municipal."</p>	<p>"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entiende por:</p> <p>"... "Presidente de comunidad: Al representante político de <u>una</u> comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal <u>e integra el Cabildo con carácter similar al de regidor.</u>"</p>



"**Artículo 120.** Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:
"I. Acudir a las sesiones de Cabildo sólo con voz; ..."

"**Artículo 120.** Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:
"I. Acudir a las sesiones de Cabildo con voz **y voto**; ..."

33. Conceptos de invalidez.⁵⁷ El Municipio actor argumenta que la integración de los presidentes de comunidad al Cabildo con carácter similar al del regidor y con derecho de voto en sus sesiones, como disponen los preceptos impugnados, es contraria al diseño orgánico municipal previsto en el artículo 115, fracción I, párrafo primero, de la Constitución Federal. Sostiene que de este precepto constitucional se desprende que los Ayuntamientos deben ser integrados exclusivamente por un presidente municipal y los regidores y síndicos que determine la ley; tan es así que esa es la situación que se replica en el tercer párrafo del artículo 90 de la Constitución Local. En su concepto esto implica que sólo tales funcionarios puedan válidamente integrar el Cabildo municipal y, por tanto, tener derecho de voto en él.⁵⁸ A su vez, señala que la facultad de voto en el Cabildo concedida a los presidentes de comunidad trastoca los límites constitucionales de sobre y subrepresentación en las elecciones municipales, así como la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, afectando el porcentaje de representación con el que contaban los integrantes del Ayuntamiento al momento de realizarse la jornada electoral. Aduce, finalmente, que la reforma a los preceptos reclamados violenta el proceso de elección popular por el que la comunidad del Municipio le otorgó el mandato político a los representantes electos, vulnerando así los principios de legalidad, seguridad jurídica y división de poderes.

34. Contestación del Poder Legislativo demandado.⁵⁹ Por su parte, el Congreso del Estado de Tlaxcala afirma que sí tenía atribuciones para expedir las disposiciones impugnadas. Argumenta que otorgar el derecho de voto a los presidentes de comunidad se justifica a la luz del principio de progresividad. Sostiene que éste no es sólo aplicable a las personas físicas sino también a las

⁵⁷ En términos del artículo 40 de la ley reglamentaria, el Tribunal Pleno suplirá la deficiencia de la demanda y de su contestación.

⁵⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 28/2019, fojas 16 a 45.

⁵⁹ El Poder Ejecutivo demandado no esgrimió argumentos contra el concepto de invalidez.



facultades de las autoridades. Explica que retirar el derecho al voto a los presidentes de comunidad implicaría aplicar una medida regresiva en perjuicio de los funcionarios a favor de los cuales ya existía un derecho adquirido y, además, de los ciudadanos a los que aquéllos representan.⁶⁰

35. Cuestiones jurídicas a resolver. De los planteamientos de las partes en relación con estos dos preceptos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala se desprende una pregunta constitucional específica de cuya respuesta depende la validez de los mismos:

¿Es constitucionalmente válido incorporar con derecho a voto al Cabildo municipal a funcionarios distintos a los previstos en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal?

36. A continuación se aborda con detenimiento esta cuestión.

¿Es constitucionalmente válido incorporar con derecho a voto al Cabildo municipal a funcionarios distintos a los previstos en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal?

37. No está a discusión que el cargo de "presidente de comunidad" previsto en la normativa del Estado de Tlaxcala carece de reconocimiento constitucional expreso como parte integrante de los Ayuntamientos del país. El texto del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal es claro en el sentido de que el Ayuntamiento como órgano de gobierno municipal se integra "*por un presidente o presidenta municipal, y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine*".⁶¹ También es claro, sin embargo, que los tres cargos municipales a que se

⁶⁰Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 28/2019, fojas 152 a 162.

⁶¹ **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.



refiere este precepto constitucional distan mucho de ser los únicos en la estructura orgánica de un Municipio. Desde cualquier policía municipal hasta el titular de la Secretaría de un Ayuntamiento, por ejemplo, existen diversos servidores públicos que forman parte de la administración pública municipal pero que no gozan de mención expresa en ese artículo. La cuestión a dilucidar aquí, por tanto, es más bien si alguno de los funcionarios municipales no previstos expresamente en la fracción I del artículo 115 constitucional puede válidamente participar con derecho de voto en las sesiones de Cabildo del respectivo Municipio, es decir, en las reuniones deliberativas del máximo órgano de gobierno municipal.

38. Este Tribunal Pleno considera que un análisis integral del citado artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal arroja con claridad que, como alega el Municipio actor, no es válido incorporar con derecho a voto al Cabildo municipal a funcionarios distintos a los previstos expresamente en este precepto constitucional. Como se explica enseguida, si bien en la administración pública municipal ciertamente pueden existir figuras auxiliares al Ayuntamiento, como sucede con los presidentes de comunidad en los Municipios del Estado de Tlaxcala, el principio constitucional de autonomía municipal consagrado en ese artículo requiere necesariamente que las decisiones del Ayuntamiento como

"Las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (*sic*) alegatos que a su juicio convengan.

"Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

"En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores; ..."



órgano de gobierno del Municipio recaigan única y exclusivamente en funcionarios electos bajo las condiciones que establece la propia norma fundamental. Esto significa, a su vez, que en las sesiones del Cabildo municipal solamente puedan tener derecho de voto aquellos funcionarios previstos de manera expresa en esa disposición constitucional, o sea, el presidente municipal, los síndicos y los regidores.

39. En primer lugar, la redacción del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal es inequívoca en el sentido de que las atribuciones constitucionales de un Municipio sólo pueden ejercerse a través de su Ayuntamiento. El precepto dispone a la letra que *"La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva"*.⁶² Si de acuerdo con el Texto Constitucional el ejercicio de competencias municipales debe recaer exclusivamente en ese órgano colegiado, entonces integrar formalmente el Ayuntamiento es un requisito indispensable para participar en la toma de decisiones relacionadas con las funciones constitucionales del Municipio. De este modo, con independencia de que la legislación que regule la organización municipal en una entidad federativa le diese otra acepción a ese vocablo, "integrar" un Ayuntamiento en sentido constitucional comprende necesariamente la facultad de votar en las reuniones deliberativas de este órgano de gobierno municipal, es decir, implica tener *derecho de voto* en las llamadas sesiones de Cabildo.

40. Pues bien, al disponer explícitamente que un Ayuntamiento estará integrado por un presidente –o una presidenta– municipal, así como por el número de sindicaturas y regidurías que determine la ley, es decir, sin hacer referencia a alguna otra figura u órgano, la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal implícitamente también prohíbe que en las sesiones del Cabildo municipal voten personas que no ostenten alguno de esos tres cargos. En otras palabras, la especificación con carácter limitativo de los distintos funcionarios que integran el Ayuntamiento representa a su vez un impedimento constitucional del resto de la población para votar en sus asambleas deliberativas. De lo contrario, las decisiones de gobierno municipal se compartirían con funcionarios

⁶² Ídem.



ajenos al Ayuntamiento y, por ende, las competencias constitucionales del Municipio no se ejercerían de manera exclusiva por ese órgano colegiado, vulnerándose así un mandato constitucional expreso.

41. De este modo, atendiendo a la letra de este precepto de la Constitución Federal, todos los demás funcionarios públicos que formen parte de la estructura orgánica municipal, pero que no tengan el carácter de presidente(a) municipal, síndico(a) o regidor(a), carecen de atribuciones para votar en las sesiones de Cabildo y, por tanto, el ejercicio de sus facultades está supeditado a las decisiones del Ayuntamiento como órgano máximo de gobierno en el Municipio. Si bien dichas autoridades auxiliares o subordinadas normalmente tienen facultades específicas en la demarcación territorial, muchas veces reglamentadas incluso en leyes generales o estatales, aquéllas no conllevan el ejercicio de una competencia originaria y, por consiguiente, se entienden delegadas o derivadas del Ayuntamiento.

42. En segundo lugar, el propósito manifiesto de la introducción de esta disposición a la fracción I del artículo 115 constitucional fue precisamente garantizar la autonomía del gobierno municipal, es decir, asegurar que entes que no formaran parte del Ayuntamiento estuvieran completamente excluidos de la toma de decisiones respecto del ejercicio de las competencias originarias del Municipio. Del análisis del procedimiento legislativo que en junio de mil novecientos noventa y nueve desembocó en la porción normativa que establece los únicos tres cargos que integran un Ayuntamiento se desprende claramente que la reforma fue motivada principalmente por la frecuente intervención de otros poderes y niveles de gobierno en la autonomía de los Municipios del país.

43. En la exposición de motivos de la principal iniciativa que originó esta reforma, por ejemplo, quedó de manifiesto la percepción de que aunque los Municipios en teoría tuvieran reconocida constitucionalmente libertad, personalidad jurídica y patrimonio propio, eran muy frecuentes los casos en que los Poderes Ejecutivos y Legislativos de los Estados se inmiscuían en el ejercicio de las competencias municipales.⁶³ Para afrontar esta situación se propuso intro-

⁶³ Véase la Iniciativa de reformas a los artículos 31, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (Fortale-



ducir expresamente el principio de autonomía municipal en la Constitución Federal y garantizarlo a través de diversas medidas tendentes a eliminar cualquier tipo de intromisión indebida de agentes externos en las decisiones de gobierno municipal.⁶⁴ Específicamente en relación con la designación de los servidores públicos municipales, se planteó explicitar que la potestad de nombrar a todos los funcionarios titulares "*que no fueran miembros del Ayuntamiento como órgano colegiado*" correspondería exclusivamente al propio Ayuntamiento y, además, que estaría completamente vedado a las Legislaturas Estatales constituir algún órgano como instancia de decisión municipal en lugar de aquél.⁶⁵ En el documento se advierte, pues, una intención inequívoca de excluir completamente de las determinaciones que se tomarían en las sesiones del Cabildo municipal a funcionarios o particulares que no fueran integrantes del Ayuntamiento.

44. Esta visión en torno a la necesidad de fortalecer la autonomía municipal frente a otros poderes a través de la protección reforzada de las atribuciones del Ayuntamiento como su órgano de gobierno fue confirmada e, incluso, potenciada en los dictámenes a las iniciativas que fueron elaborados en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Por un lado, el dictamen de la Cámara de Diputados se refirió al problema de la intromisión tanto de la Federación como de los Estados en el ámbito exclusivo municipal.⁶⁶ Para contrarrestar esta situación se consideró

cimiento Municipal), *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura, año I, no. 16, viernes tres de abril de mil novecientos noventa y ocho, página 8 ("Se le reconoce [a los Municipios] personalidad jurídica pero hoy por hoy, los Gobiernos Estatales y las Legislaturas Locales afectan el ámbito municipal, tomando decisiones en su nombre, sobre todo de carácter administrativo de tal manera que dejan a los Ayuntamientos como entidad de despacho o ejecución en asuntos trascendentes.").

⁶⁴ Véase ídem. ("Esta realidad... [es motivo] suficiente para replantear el texto de los artículos cuya reforma constitucional se propone con el propósito de garantizar una autentica autonomía municipal, y para ello, pasamos a describir sucintamente las razones y alcances de cada una de ellas: ...").

⁶⁵ Véase íbid., páginas 8 y 9 ["...en ningún caso las bases normativas municipales que expidan las Legislaturas Locales, podrán establecer procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales distintos a los propios miembros del Ayuntamiento, esto será pues, facultad exclusiva del referido órgano colegiado municipal según el inciso a) ya explicado; así como la prohibición para que las Legislaturas determinen la organización interna de la administración pública municipal, al tiempo que no podrá la Legislatura constituirse a sí misma ni a ningún otro órgano distinto al Ayuntamiento como instancia de decisión o resolución administrativa en lugar del Ayuntamiento como órgano de gobierno municipal."] (Énfasis añadido).

⁶⁶ Véase el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales con Proyecto de Decreto, que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos



que era necesario no solamente establecer reglas que garantizaran que todas las decisiones respecto del ejercicio de funciones municipales se tomaran únicamente por instituciones que tuvieran "*base constitucional*", sino además especificar en la propia norma fundamental que la fórmula de integración de todos los Ayuntamientos del país sería exclusivamente a la de un presidente municipal y los síndicos y regidores señalados por la ley.⁶⁷

45. Por su parte, en el dictamen del Senado de la República simplemente se reiteró la problemática identificada por la colegisladora, y se retomaron las consideraciones y medidas propuestas por ella para afrontarla.⁶⁸ Es decir, durante la discusión del documento de reformas en el Pleno del Senado nadie cuestionó el objetivo de fortalecer la autonomía municipal, ni tampoco los medios para lograrlo. La Cámara Revisora únicamente hizo dos correcciones de estilo a la propuesta de la Cámara de Diputados, mismas que también fueron

Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura, año II, no. 286, quince de junio de mil novecientos noventa y nueve, página 10. ("Diversas circunstancias de orden político y económico, han propiciado que el Municipio presente carencias de tipo financiero, así como debilidad política y jurídica en relación con los órganos federales y de las entidades federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre.")

⁶⁷ Véase *ibíd.*, página 11. ("Mediante la reforma correspondiente, se pretende que en el ámbito de gobierno del Municipio se ejerzan competencias exclusivas a favor del Ayuntamiento; lo que supone la exclusión, no solo de autoridades intermedias entre el Gobierno del Estado y el Ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que creado por los poderes federales o estatales sin base constitucional, pretenda ejercer funciones municipales. Lo anterior sin embargo, no afecta la posibilidad que se creen instancias de coordinación, asociación o concertación, o bien concesión, autorización y contratación de cualquier índole, siempre y cuando sean aprobadas por el propio Ayuntamiento. De esta forma se elimina la práctica incorrecta de que se constituyan organismos o instancias paralelas a la figura del Ayuntamiento o Concejos Municipales. Igualmente, en esta fracción se expresa la fórmula básica de integración de los Ayuntamientos, a partir de un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que de acuerdo a su circunstancia deben señalar las leyes estatales.") (Énfasis añadido).

⁶⁸ Véase la minuta con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates*, Senado de la República, LVII Legislatura, año II, segundo periodo extraordinario, sesión no. 7, veinticinco de junio de mil novecientos noventa y nueve, disponible en la dirección web: https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/1015 ("De la misma manera se participa de las argumentaciones vertidas en el dictamen de la colegisladora, sobre la conveniencia de solamente ocuparse en este momento del proceso legislativo, de la reforma y modificación del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se contrae al marco constitucional concerniente a los Municipios, por los mismos argumentos expresados por la colegisladora, y por los que en párrafos subsecuentes se mencionarán en el cuerpo de este dictamen...") (Énfasis añadido).



aprobadas por unanimidad.⁶⁹ De este modo, es válido concluir que la finalidad de la modificación a la fracción I del artículo 115 constitucional para especificar los cargos que integran un Ayuntamiento era excluir completamente a otros poderes y niveles de las decisiones de gobierno municipal. Se trata, por tanto, de un elemento concluyente en el sentido de que no está permitido a los Congresos Estatales conferir derecho a votar en las sesiones del Cabildo municipal a figuras como los presidentes de comunidad que contempla la normativa de Tlaxcala.

46. En tercer lugar, quizás lo más relevante, el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal forma parte de un sistema normativo complejo y, por tanto, no puede ser interpretado de manera aislada por esta Suprema Corte. Al contrario, el sentido de ese precepto constitucional debe determinarse también en función de las distintas disposiciones del mismo ordenamiento que regulan la integración, organización y funcionamiento del Municipio Libre como nivel de gobierno. Esto implica tener que considerar su relación con los demás artículos de la Constitución Federal que inciden en la forma en que el Ayuntamiento ejerce la autonomía municipal, desde luego, pero también con los diversos preceptos constitucionales que establecen las condiciones democráticas de integración de los gobiernos municipales.

47. Así, por un lado, el principio de autonomía municipal previsto en la fracción I del artículo 115 constitucional debe interpretarse en función de la diversa fracción II de ese mismo artículo,⁷⁰ pues esta última es la disposición que impone los límites a la facultad legislativa de las entidades federativas en relación con los Municipios que las conforman. Concretamente, en términos de la fracción II del

⁶⁹ Véase ídem. ("Si bien la minuta con proyecto de decreto remitida por la H. colegisladora, contiene las propuestas de reformas y adiciones antes reseñadas, a consideración y juicio de las comisiones unidas dictaminadoras que presentan este proyecto, estiman que es conveniente efectuar algunas correcciones de estilo a dicha minuta, siempre con el ánimo de cumplir con los propósitos que compartimos tal y como ha sido señalado en las Consideraciones de este dictamen.")

⁷⁰ **"Artículo 115. ...**

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

"Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.



artículo 115 de la Constitución Federal las leyes estatales en materia municipal sólo pueden establecer: (i) las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; (ii) los casos que requieren votación calificada del Ayuntamiento para afectar el patrimonio inmobiliario municipal o celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; (iii) las normas de aplicación general para celebrar convenios de asunción de funciones con los Estados; (iv) el procedimiento y condiciones para que el Estado asuma tales funciones sin convenio a solicitud del Municipio y, finalmente, (v) las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

48. Si, como puede observarse, la referida fracción II del artículo 115 constitucional no reconoce en alguno de sus cinco incisos que designar a los integrantes del Ayuntamiento sea uno de los objetos de las leyes estatales en materia municipal, entonces no sería sistemático con esa disposición interpretar la diversa fracción I del mismo artículo en un sentido que sí permitiera a un Congreso Estatal incorporar con derecho de voto al Cabildo municipal a funcionarios que no integren el Ayuntamiento respectivo. De hacerlo así se estaría reconociendo implícitamente un objeto adicional a la legislación estatal en materia municipal

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

"a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

"b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

"c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

"d) El procedimiento y condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura Estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

"e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

"Las Legislaturas Estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores; ..."



y, por ende, quedarían sin efectos las disposiciones constitucionales cuya principal función es precisamente impedir que las Legislaturas Locales invadan las competencias originarias del Municipio. Esa interpretación sería completamente disfuncional al régimen competencial de la Constitución Federal y, por ende, inadmisibles.

49. Por otro lado, el multicitado artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal también debe interpretarse en función de los diversos principios constitucionales que regulan la integración democrática de los cargos que conforman un Ayuntamiento. Sin pretender en modo alguno emprender aquí la elaboración de un tratado sobre democracia electoral a nivel municipal, es bien conocido que nuestra norma fundamental establece diversas condiciones y garantías para la conformación democrática de los órganos de gobierno municipal. Nadie negaría, por ejemplo, que en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafos primero y tercero, fracción I;⁷¹ 115, fracción I,⁷² y 116, fracción IV,

⁷¹ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

"...

"La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

"Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

"Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro."

⁷² Véase *supra* nota 61.



inciso a),⁷³ todos ellos de la Constitución Federal, la renovación de los integrantes de los Ayuntamientos deberá realizarse por elección directa, a través de elecciones *libres, auténticas y periódicas*, así como mediante sufragio *universal, libre, secreto y directo*. También es claro que con base en los dos primeros artículos citados, así como en los artículos 2o., apartado A, fracción VII,⁷⁴ y 35, fracción II,⁷⁵ de la propia Constitución Federal, en las elecciones de los integrantes de todos los Ayuntamientos del país debe respetarse el principio de paridad de género tanto en su vertiente vertical como en la horizontal.⁷⁶ Finalmente, tampoco puede negarse que la fracción VIII del multicitado artículo 115 constitucional obliga a que en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios opere el principio de *representación proporcional*.⁷⁷

⁷³ "Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las Legislaturas Locales y de los integrantes de los Ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición; ..."

⁷⁴ "Artículo 2o. ...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"...

"VII. Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables. ..."

⁷⁵ "Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

"...

"II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; ..."

⁷⁶ Véase la contradicción de tesis 44/2016, resuelta el quince de octubre de dos mil diecinueve en este punto por unanimidad de nueve votos de las Ministras Piña Hernández y Esquivel Mossa y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁷⁷ "Artículo 115. ...



50. Pues bien, concluir que la fracción I del artículo 115 constitucional permite a las Legislaturas Estatales incorporar con derecho de voto al Cabildo a funcionarios municipales distintos a los previstos expresamente en dicha disposición simplemente no sería sistemático con los preceptos constitucionales recién referidos, pues se obstaculizaría que en la integración de los Ayuntamientos del país tuvieran plena aplicabilidad los principios que aquellos artículos consagran y, por consiguiente, se diluiría la fuerza normativa que la Constitución Federal debe ejercer sobre las elecciones de los órganos de gobierno municipal. Bajo esa interpretación, por ejemplo, una Legislatura Local podría establecer que la elección de ciertos integrantes del Cabildo no fuera popular sino indirecta, que se eligieran puros varones entre los candidatos, o bien que no hubiera candidaturas de representación proporcional.

51. Además de que en tal supuesto las decisiones del máximo órgano de gobierno municipal claramente estarían siendo tomadas por –en el mejor de los casos consensuadas con– personas cuya elección no estuvo sujeta a las condiciones mínimas que establece la Norma Fundamental, el sistema de medios de impugnación en materia electoral tampoco sería idóneo para corregir esos vicios, pues éste fue creado para garantizar la vigencia de todos los principios que rigen la materia electoral, pero únicamente frente a elecciones con base constitucional. En otras palabras, si un cargo municipal no goza de reconocimiento a nivel constitucional, entonces su designación no está sujeta necesariamente al control de la jurisdicción constitucional en materia electoral, ni estará realmente garantizado su pleno sometimiento a las normas de la Constitución Federal que regulan las elecciones municipales. Al validar un acto legislativo en ese sentido, por lo tanto, esta Suprema Corte también incidiría indebidamente en las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para garantizar la constitucionalidad de las elecciones municipales.

52. Específicamente en el caso que nos ocupa, al no estar asegurado que la integración de un Ayuntamiento cumpla con todas las condiciones democrá-

"VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios."



ticas que establece la Constitución Federal, el legislador local siempre estaría en posibilidad de distorsionar la configuración de ese órgano de gobierno y, por consiguiente, de alterar a su conveniencia la toma de decisiones en el Municipio eludiendo requisitos constitucionales. Tan es así que si uno observa la lista de presidentes de comunidad del Municipio actor, es evidente que su elección no cumple con el principio de paridad de género, pues el número de varones (cinco) supera al de mujeres (tres).⁷⁸ Incluso la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación –máxima autoridad en la materia salvo por lo previsto en la fracción II del artículo 105 constitucional– ha sostenido que la elección de estos cargos auxiliares a los Ayuntamientos de Tlaxcala no debe ser considerada para efectos de determinar los límites constitucionales de sobre y sub-representación en las elecciones municipales ni, por tanto, para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.⁷⁹ En esta tesitura, permitir al legislador de Tlaxcala integrar a los presidentes de comunidad con derecho de voto en las sesiones de Cabildo claramente sería disfuncional a los principios constitucionales que rigen las elecciones municipales y a sus garantías, pues comprometería sobremanera su vigencia en los Municipios de esa entidad federativa.

53. Por último, íntimamente vinculado con lo anterior, la evolución histórica del régimen constitucional municipal ha transitado decididamente en el sentido de consolidar al Municipio como un orden autónomo de gobierno. Este desarrollo normativo constitucional ha desembocado en la reducción al mínimo indispensable de las interferencias permitidas en las competencias propiamente municipales por parte de los Estados o la Federación y, a la vez, en el fortalecimiento gradual de las garantías procesales y orgánico-institucionales para que los

⁷⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 28/2019, foja 64.

⁷⁹ Véase la resolución recaída al expediente SUP-REC-774/2016 y sus acumulados, páginas 65 a 67 ("Por tanto, si los presidentes de comunidad no forman parte del Ayuntamiento, resulta claro que los mismos no deben ser considerados para fijar los límites de sub-representación y sobre-representación, toda vez que, como ya se expuso con anterioridad, la totalidad de los miembros del Ayuntamiento se conforman de manera exclusiva con el presidente municipal, síndico y sus respectivos regidores. En ese sentido, se declaran infundados los agravios en los que los recurrentes aducen que los presidentes de comunidad deben considerarse como parte del Ayuntamiento para efectos de la asignación de regidores por el principio de representación proporcional.") (Énfasis omitido).



Municipios puedan combatir jurisdiccionalmente cualquier exceso a manos de los otros poderes o niveles de gobierno. Los cambios al Texto Constitucional, por tanto, claramente han ido en el sentido de garantizar que la autonomía municipal sea la regla y, en cambio, la intervención en las competencias originarias municipales sea la excepción.

54. Por una parte, en la Constitución Federal se han ido introduciendo gradualmente diversos candados para que la intervención de los Poderes Estatales en el ejercicio de competencias municipales sea de carácter extraordinario y excepcional. En este sentido, por ejemplo, en febrero de mil novecientos ochenta y tres se introdujo al texto de la fracción I del artículo 115 constitucional un procedimiento específico a agotar por los Congresos Locales para que pudiera proceder la suspensión, declaración de desaparición de Poderes Municipales o revocación de mandato a los miembros de los Ayuntamientos.⁸⁰ Como ha sostenido el Tribunal Pleno en diversas ocasiones,⁸¹ con esta importante reforma se buscó que la interferencia de los legisladores locales sobre el mandato que por decisión popular ejercen los Ayuntamientos pudiera darse sólo cuando estuviera plenamente justificado y después de un gravoso procedimiento donde quedara acreditada fehacientemente dicha necesidad.⁸²

55. Asimismo, ante la insuficiencia de ese marco jurídico para impedir la indebida intervención de otros poderes o niveles en el gobierno municipal, algunos años después se aprobó la ya referida reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve (*supra* párrafos 42 a 45). A través de ella se establecieron los

⁸⁰ Véase *supra* nota 61.

⁸¹ Véase la controversia constitucional 9/2000, página 255, y la controversia constitucional 49/2003, páginas 70 a 71.

⁸² Véase la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 115/2004 cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTO POR EL CUAL LA LEGISLATURA DE UN ESTADO DECLARA LA SUSPENSIÓN O DESAPARICIÓN DE UN AYUNTAMIENTO, SIN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRANSGREDE LA PRERROGATIVA CONCEDIDA A DICHO ENTE MUNICIPAL, CONSISTENTE EN SALVAGUARDAR SU INTEGRACIÓN Y CONTINUIDAD EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES DE GOBIERNO.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, noviembre de dos mil cuatro, página 651, «número de registro digital: 180168».



también ya referidos límites a la actividad legislativa estatal en materia municipal (*supra* párrafo 47) y, además, se regularon más detalladamente los distintos supuestos en que los Estados de la República excepcionalmente podían asumir competencias originarias municipales.

56. Finalmente, mientras que las intervenciones en los Municipios se volvían cada vez más extraordinarias y se sujetaban a procedimientos más gravosos para los Congresos Estatales, las garantías jurisdiccionales para someter dichas intervenciones a control de constitucionalidad, en cambio, se han vuelto más completas y expeditas que nunca. Concretamente, con el paso del tiempo, particularmente a partir de la conocida reforma constitucional al Poder Judicial de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se ha ido fortaleciendo de manera notoria la garantía jurisdiccional de las atribuciones constitucionales del Municipio. Incluso la ya citada jurisprudencia de esta Suprema Corte que reconoce interés jurídico a los Municipios para defender su integración por vía de la controversia constitucional es reflejo de esta evolución normativa.⁸³ El desarrollo de la Constitución Federal se ha traducido en un régimen que garantiza jurisdiccionalmente que la intervención en las competencias originarias municipales sea la excepción y, en cambio, la autonomía municipal la regla.

57. En suma, si se atiende a la evolución del régimen constitucional del Municipio Libre y de los procedimientos para asegurar su cumplimiento, entonces tampoco habría justificación alguna para interpretar la fracción I del artículo 115 constitucional en un sentido que permitiera al Congreso de Tlaxcala incorporar con derecho de voto a los denominados presidentes de comunidad al Cabildo municipal. Una conclusión de ese tipo iría francamente en sentido contrario a la tendencia constitucional de fortalecer la autonomía municipal y su garantía jurisdiccional, pues validaría la intromisión constante del legislativo de dicha entidad federativa en el órgano máximo de gobierno municipal, desconociéndose así el carácter excepcional que de acuerdo con la Constitución Federal debe tener cualquier intervención estatal en el ejercicio de competencias originarias municipales.

58. Por todas estas razones la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez esgrimido

⁸³ Véase la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 84/2001 citada en *supra* nota 51.



por el Municipio actor y suficiente para **declarar la invalidez** de los artículos 4, definición novena, así como 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial de esa entidad federativa. Dichos preceptos indebidamente confieren la atribución a los presidentes de comunidad de integrar el Cabildo con carácter similar al de los regidores y de gozar del derecho de voto en sus sesiones. Con ello vulneran de forma manifiesta el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.

59. No es obstáculo para llegar a esta conclusión que el Poder Legislativo de Tlaxcala argumente que privar de este derecho a los presidentes de comunidad sería una medida regresiva y violatoria de derechos adquiridos, tanto de las autoridades afectadas como de las personas quienes las eligieron. En primer lugar, contrariamente a lo que sugiere el poder demandado, el principio de progresividad de los derechos humanos no es aplicable como tal a las facultades de las autoridades ni puede, por consiguiente, justificar válidamente la aplicación de criterios en ese sentido para proteger las atribuciones de los poderes públicos. Los principios previstos en el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional claramente son normas para proteger a las *personas*, no a los órganos del Estado.⁸⁴ Y aunque quienes ocupen cargos públicos ciertamente tienen derechos humanos, éstos no derivan de su carácter de autoridad. Al contrario, la Constitución Federal es categórica en el sentido de que las autoridades del país únicamente son destinatarios de las obligaciones de derechos humanos, pero nunca sus beneficiarios.

60. En esta tesitura, cuando la Suprema Corte se ha referido a la "no regresividad" como exigencia para evaluar la posible afectación a ciertas garantías orgánico-institucionales en las entidades federativas, normalmente en asuntos vinculados al principio de independencia judicial previsto en la fracción III del

⁸⁴ **Artículo 1o. ...**

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. ..."



artículo 116 de la Constitución Federal, el Máximo Tribunal siempre ha dejado en claro que no se estaba refiriendo al principio de progresividad de los derechos humanos.⁸⁵ Se trata de un criterio diverso encaminado específicamente a determinar la razonabilidad de aquellas medidas que modifiquen la forma en que hasta entonces las entidades federativas han garantizado ciertos principios institucionales, cuando la Constitución Federal les reconoce cierta libertad configurativa en su implementación. Sin embargo, en relación con los distintos cargos que pueden integrar con derecho a voto un Ayuntamiento, no hay tal libertad configurativa para las entidades federativas. La hay únicamente en torno al *número* de síndicos y regidores, desde luego siempre y cuando dicho número respete a su vez los distintos principios establecidos en la Constitución Federal (p.ej. paridad de género, representación proporcional, legalidad, etcétera). Por tanto, el principio invocado por el poder demandado no es aplicable en modo alguno en este asunto.

61. En segundo lugar, independientemente de que nunca se podrá concluir válidamente que existe un derecho adquirido cuando éste se pretenda sostener en normas estimadas inconstitucionales, como sucede en el caso, ya se señaló líneas arriba (*supra* párrafos 3, 4 y 32) que la elección de los actuales presidentes de comunidad en el Estado de Tlaxcala se hizo bajo una normativa que no les confería derecho de voto en el Cabildo municipal. De este modo, tampoco puede hablarse de una violación al derecho fundamental a voto activo ni pasivo a raíz de la declaración de invalidez de los preceptos legales impugnados, pues simplemente no es razonable concluir que al momento de realizarse la elección la ciudadanía haya votado por presidentes de comunidad que

⁸⁵ Véase, por ejemplo, la controversia constitucional 165/2018, página 42 ("...cuando se dice que las entidades federativas, ante el doble mandato establecido en la fracción III del artículo 116 constitucional, deben salvaguardar la permanencia de los elementos y previsiones que formen parte de las garantías de independencia judicial bajo una exigencia razonable de no regresividad, no debe confundirse con nuestra doctrina sobre la regresividad en materia de derechos humanos.") (Énfasis añadido). El mismo criterio ha sido aplicado en las controversias constitucionales 81/2010, páginas 114 y 120, y 99/2016, página 102, y se ve reflejado en la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 29/2012, cuyo rubro es: "AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 1, octubre de dos mil doce, página 89, «número de registro digital: 2001845».



tendrían conferida esa atribución. Mientras que la legislación estatal vigente en ese momento disponía exactamente lo contrario, no hay constancia alguna en autos de que la constitucionalidad de los preceptos derogados haya sido entonces controvertida por los funcionarios municipales afectados. De este modo, tampoco ese argumento podría llevar a esta Suprema Corte a reconocer la validez de los dos artículos impugnados de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.

B

62. Artículo segundo del Decreto No. 75. Como ya se mencionó, este precepto reformó el artículo primero transitorio del diverso Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala. El artículo aquí impugnado simplemente adelantó al uno de enero de dos mil diecinueve la entrada en vigor de los artículos analizados en la sección anterior, prevista originalmente para el treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno. Su redacción es del tenor siguiente:

"ARTÍCULO SEGUNDO. Con fundamento en lo establecido en los preceptos invocados en el artículo anterior, se reforma el párrafo primero del artículo primero transitorio del Decreto Número Ciento Cuarenta y Nueve, aprobado por el Pleno del Congreso del Estado de Tlaxcala, el día catorce de agosto del año dos mil dieciocho, por el que se reforman la definición novena del artículo 4, el artículo 14 y la fracción I del artículo 120, todos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, para quedar como sigue: 'Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor a partir del día uno de enero del año dos mil diecinueve, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.'"

63. Conceptos de invalidez. Respecto de este artículo el Municipio actor hace valer tanto violaciones procesales como de contenido. Señala, por una parte, que el Congreso del Estado de Tlaxcala cometió irregularidades durante el proceso legislativo, mismas que resultan violatorias de los artículos 14, 16, 39, 40 y 41 de la Constitución Federal. Sostiene que era necesario que los actos del legislativo local se ajustaran a las formalidades esenciales del procedimiento, y eso se traducía en una obligación para la autoridad legislativa del Estado de Tlaxcala en el sentido de que, previo a la emisión del Decreto No. 75, respe-



para los procedimientos previstos en la ley orgánica del Congreso Local, pues ésta reglamentaba tal emisión.⁸⁶

64. Por otra parte, en relación con el contenido de esa norma, el Municipio actor alega que el artículo segundo del Decreto No. 75 vulnera los artículos 14, 16 y 115, fracción I, de la Constitución Federal, pues reforma una disposición que no había entrado en vigor y dispone sin fundamentación ni motivación alguna la aplicación retroactiva en el Municipio de una ley que tiene repercusiones directas en la integración de su Ayuntamiento. Afirma que no es posible jurídicamente dar efectos a reformas legales que incidan en la integración de un Ayuntamiento una vez que éste ya ha sido electo y se encuentre en funciones.⁸⁷

65. Contestación de las autoridades demandadas. Respecto de los planteamientos relacionados con violaciones al proceso legislativo, el Poder Legislativo Local señala que, contrariamente a lo alegado, sí siguió el procedimiento previsto para ello en la Constitución Local y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Tlaxcala. Concretamente, afirma que la iniciativa de reforma fue presentada por el diputado Víctor Manuel Báez López, integrante del grupo parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional, y que ésta fue turnada a las Comisiones Unidas de Asuntos Electorales y de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia, y Asuntos Políticos del Congreso del Estado de Tlaxcala, para la elaboración del dictamen con proyecto de decreto correspondiente. Sostiene que ese dictamen fue presentado ante el Pleno del Congreso Estatal el cinco de diciembre de dos mil dieciocho y, por último, señala que el mismo fue leído, discutido, votado y aprobado también por el Pleno en sesión pública celebrada el once de diciembre de dos mil dieciocho.⁸⁸ Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala responde que su intervención en el proceso legislativo se había limitado a la publicación de la ley de manera subordinada al Poder Legislativo Local. Por lo anterior, solicita que se declare la validez de la sanción y promulgación del decreto impugnado.⁸⁹

⁸⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 28/2019, fojas 45 a 49.

⁸⁷ Véase *ibíd.*, fojas 49 a 53.

⁸⁸ Véase *ibíd.*, fojas 162 a 163.

⁸⁹ Véase *ibíd.*, foja 404.



66. En relación con el argumento de aplicación retroactiva de la ley, el Poder Legislativo Local simplemente reiteró que tenía atribuciones para tomar la determinación de adelantar la entrada en vigor de las modificaciones a la ley municipal de la entidad porque ya estaba vigente el artículo transitorio que establecía su *vacatio legis*. Sostuvo, además, que la figura de presidente de comunidad ya existía con anterioridad a las reformas y que la medida simplemente buscaba restablecer un derecho reconocido a los presidentes de comunidad desde mil novecientos ochenta y tres.⁹⁰ Por su parte, el Poder Ejecutivo demandado no hizo referencia a esta cuestión en su contestación.

67. Cuestiones jurídicas a resolver. De los planteamientos de las partes en relación con el artículo segundo del Decreto No. 75 se desprenden dos preguntas jurídicas específicas de cuya respuesta dependería la constitucionalidad o inconstitucionalidad de ese *precepto por vicios propios*:

1. ¿Se acreditaron violaciones sustanciales al procedimiento legislativo en la expedición del Decreto No. 75?

2. ¿Es constitucionalmente válido expedir normas generales que incidan en la integración de un Ayuntamiento ya electo?

68. Sin embargo, como se había anticipado al inicio de este apartado, en el presente asunto es innecesario abordar estos planteamientos. Dada la inminente declaración de invalidez de las normas cuya entrada en vigor adelantó el artículo aquí impugnado, éste ya no podrá subsistir por sí mismo. Si la única consecuencia jurídica del artículo segundo del Decreto No.75 aquí controvertido era modificar un artículo transitorio para así adelantar la entrada en vigor de las dos normas generales que recién han sido consideradas inválidas por este Tribunal Pleno, entonces a ningún efecto práctico llevaría analizar su inconstitucionalidad por vicios propios. La norma aquí analizada presenta el mismo vicio de inconstitucionalidad que aquéllas, pues no se puede válidamente adelantar la vigencia de normas inconstitucionales. Por consiguiente, analizar los planteamientos del actor contra esa disposición no podría llevar a un resultado distinto a la

⁹⁰ Véase *ibid.*, fojas 163 a 165.



declaración de invalidez. Dicho de otra manera, independientemente de que los conceptos de invalidez formulados contra este precepto se estimaran fundados o no, la pretensión que con ellos buscaba el Municipio actor quedará satisfecha y, por tanto, deviene innecesario su análisis.⁹¹

69. Así, al haberse determinado que son inconstitucionales los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la ley municipal de Tlaxcala, reformados mediante Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, es igualmente inconstitucional el precepto impugnado cuyo único objeto fue adelantar su entrada en vigor para hacerlas aplicables al Ayuntamiento actual del Municipio actor. Por lo tanto, también **debe declararse la invalidez** del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

VIII. EFECTOS

70. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria,⁹² procede fijar los efectos y alcances de la sentencia. Por cuestión de claridad, primero se precisarán las normas generales sobre las cuales operarán declaraciones de invalidez **(A)**. Posteriormente se especificarán sus ámbitos de vigencia, es decir, las partes frente a las cuales tales declaraciones de invalidez surtirán sus efectos, así como el momento a partir del que lo harán **(B)**.

⁹¹ Véase, por analogía, la razón esencial de la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.100/99, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 705, «número de registro digital: 193258». En sentido similar se resolvieron las controversias constitucionales 121/2017, páginas 47 y 48; 173/2016, páginas 71 y 72, y 67/2016, páginas 42 y 43.

⁹² "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"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; ..."



A

71. Declaraciones de invalidez. En el apartado anterior se concluyó que debe declararse la **invalidez directa** de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la ley municipal de Tlaxcala, reformados mediante Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, así como del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en dicho Periódico Oficial el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho. Como se explicó, dichos preceptos son inconstitucionales porque el Congreso del Estado de Tlaxcala no podía válidamente incorporar con derecho a voto a los presidentes de comunidad al Cabildo municipal, ni tampoco adelantar la fecha de entrada en vigor de las disposiciones legales en ese sentido.

72. No obstante, en términos de lo dispuesto en la recién referida fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que también debe declararse la **invalidez, por extensión**, del primer párrafo del artículo primero transitorio del Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho.⁹³ Dicho párrafo ciertamente no fue señalado como norma impugnada en la presente controversia. Sin embargo, dada su función accesoria como precepto de carácter transitorio encaminado única y exclusivamente a determinar en el Estado de Tlaxcala la fecha de entrada en vigor de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, su validez depende completamente de la de éstos. En línea con la jurisprudencia del Tribunal Pleno sobre invalidez de normas por extensión o indirecta,⁹⁴ aplica-

⁹³ Véase *supra* nota 8.

⁹⁴ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 32/2006, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1169, «número de registro digital: 176056», así como la diversa con clave P./J. 53/2010, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.", *ibíd.*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página 1564, «número de registro digital: 164820».



ble plenamente en este aspecto específico tanto a acciones de inconstitucionalidad como a controversias constitucionales,⁹⁵ si el único objeto del párrafo en comento era sujetar a una condición suspensiva –o *vacatio legis*– la entrada en vigor de los preceptos que por contravenir materialmente la Constitución Federal enseguida serán declarados inválidos, entonces el contenido de aquél descansa por completo en el de éstos y, por ende, debe seguir su misma suerte.

73. Reviviscencia del régimen legal anterior a las normas declaradas inválidas. Por otra parte, este Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que sus facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emita comprenden la posibilidad de fijar *"todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda"*⁹⁶ y, además, deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Esto significa que los efectos que la Suprema Corte imprima a las sentencias estimatorias donde se analice la constitucionalidad de una norma de carácter general deben, de manera central, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada. Al mismo tiempo, sin embargo, significa que con tales efectos se debe evitar generar una situación de mayor perjuicio o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

74. En esta tesitura, para evitar un vacío legal que pudiera generar incertidumbre jurídica entre los funcionarios y habitantes del Municipio actor, e innecesariamente menoscabar las atribuciones legales con que sí cuentan válidamente los presidentes de comunidad en esa demarcación territorial, se debe decretar **la reviviscencia**⁹⁷ del contenido total de los artículos 4, definición novena, y

⁹⁵ Así se ha determinado, por ejemplo, en las controversias constitucionales 179/2017, páginas 93 y 94, y 81/2017, página 44.

⁹⁶ Tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 84/2007, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 777, «número de registro digital:170879».

⁹⁷ La reviviscencia es una de las modalidades de efectos que puede optarse en una controversia constitucional para lograr la plena eficacia de la sentencia. Ésta consiste en restablecer la vigencia de las normas que regían una determinada situación anteriormente a la entrada en vigor de las



120, fracción I, de la ley municipal de Tlaxcala, en su versión anterior a la expedición del Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho.

75. Conviene señalar que este tipo de consecuencia jurídica frente a las declaraciones de invalidez de normas generales estimadas inconstitucionales no es ajeno a la naturaleza de las controversias constitucionales como medio de impugnación. El Tribunal Pleno ha determinado la reviviscencia de normas generales recientemente, por ejemplo, en las controversias constitucionales **99/2016**⁹⁸ y **165/2018**.⁹⁹ Además, con esta forma de proceder tampoco se genera

normas declaradas inválidas. Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 86/2007, cuyo rubro y texto son: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL. Si el Máximo Tribunal del país declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de restablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda', lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 778, «número de registro digital: 170878».

⁹⁸ Resuelta el veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, en el punto relativo a la procedencia de la reviviscencia de los artículos 91, fracción II, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, por unanimidad de once votos de las Ministras Piña Hernández y Esquivel Mossa y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora Icaza, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁹⁹ Resuelta el veintitrés de junio de dos mil veinte, en el punto relativo a la procedencia de la reviviscencia del artículo 106, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Michoacán, por mayoría de nueve votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas (aunque por la aplicabilidad de ese precepto también a funcionarios no judiciales), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (aunque por la aplicabilidad de ese precepto también a funcionarios no judiciales), Laynez Potisek y Pérez Dayán.



efecto alguno que sea ajeno a la materia de la presente controversia constitucional, pues el contenido de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, en su versión anterior a las reformas consideradas inválidas (véase el cuadro comparativo en *supra* párrafo 32), se refiere única y exclusivamente a las atribuciones de los presidentes de comunidad.

B

76. Ámbitos de vigencia de las determinaciones del fallo. Por otra parte, en términos de lo previsto en los dos últimos párrafos del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal,¹⁰⁰ así como en el artículo 42 de la ley reglamentaria,¹⁰¹ dado que la presente controversia constitucional no se encuentra en alguno de los supuestos que autoricen la declaración de invalidez con efectos generales, pues la inconstitucionalidad de las normas estatales de carácter general aquí estimadas inválidas fue planteada por un Municipio, las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo tendrán efectos **únicamente respecto de las**

¹⁰⁰ "Artículo 105. ...

"I. ...

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

¹⁰¹ "Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

"En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."



partes en la controversia.¹⁰² Como se ha explicado en la jurisprudencia del Tribunal Pleno,¹⁰³ esto significa que aunque tales declaraciones ciertamente tendrán consecuencias en más de alguna persona u órgano en el Municipio involucrado, pues se refieren a normas generales de carácter estatal, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de las partes demandadas de respetar esa situación.

77. Lógicamente, dado que en este asunto por disposición constitucional expresa, las declaraciones de invalidez no pueden tener efectos *erga omnes* en el Estado de Tlaxcala, entonces tampoco podría tenerlos la reviviscencia decretada como consecuencia de aquéllas. De este modo, también el restablecimiento del régimen legal anterior a las reformas aquí invalidadas tendrá efectos **únicamente respecto de las partes en la controversia**. Por lo tanto, los artículos 4, definición novena, y 121, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de

¹⁰² Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 72/96 cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO, LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL, SOLO TENDRA EFECTOS PARA LAS PARTES.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, noviembre de mil novecientos noventa y seis, página 249, «número de registro digital: 200015».

¹⁰³ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 9/99 cuyos rubro y texto son: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA. De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variarán según la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un Municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o cuando un Estado o el Distrito Federal obtienen la invalidez de una norma federal.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, página 28, «número de registro digital: 194295».



Tlaxcala, en su versión anterior al Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, serán aplicables como consecuencia de este fallo únicamente en el Municipio de Yauhquemehcan de esa entidad federativa.

78. Finalmente, en términos de lo previsto en el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal,¹⁰⁴ así como en el artículo 45 de la ley reglamentaria,¹⁰⁵ dado que en el presente asunto no se está ante un supuesto de inconstitucionalidad de normas en *materia penal*, la declaración que este fallo haga en relación con la invalidez de alguna norma no puede tener efectos retroactivos.¹⁰⁶ De este modo, las determinaciones tanto de invalidez como de reviviscencia de normas a las que se refiere este apartado surtirán sus efectos entre las partes **una vez que los puntos resolutivos de esta ejecutoria sean notificados al Congreso del Estado de Tlaxcala.** En consecuencia, a partir de ese momento los presidentes de comunidad en el Municipio de Yauhquemehcan, Tlaxcala, carecerán de atribuciones legales para integrar con derecho a voto el

¹⁰⁴ **"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."

¹⁰⁵ **"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."

¹⁰⁶ Véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 74/97, cuyos rubro y texto son: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIAS DECLARATIVAS DE INVALIDEZ DE DISPOSICIONES GENERALES. SÓLO PUEDEN TENER EFECTOS RETROACTIVOS EN MATERIA PENAL. Conforme a lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional, la declaración de invalidez dictada en las controversias constitucionales no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, por lo que, al disponer el artículo 45 de la ley reglamentaria del citado precepto constitucional, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará a partir de qué fecha producirán sus efectos las sentencias relativas, debe concluirse que el legislador ordinario facultó al propio tribunal para determinar el momento en que puede, válidamente, señalar la producción de efectos de su resolución que es, bien la fecha en que se dicta ésta, o alguna fecha futura, pero no en forma retroactiva.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, septiembre de mil novecientos noventa y siete, página 548, «registro digital número: 197686».



Cabildo municipal y, por lo mismo, tendrán derecho a participar *sólo con voz* en las sesiones respectivas.

79. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, así como del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en dicho medio de difusión oficial el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho y, por extensión, la del artículo transitorio primero, párrafo primero, del referido Decreto No. 149, de conformidad con los apartados **VII** y **VIII** de esta determinación.

TERCERO.—Se determina la reviviscencia de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, previo a su reforma mediante el Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, tal como se precisa en el apartado **VIII** de esta sentencia.

CUARTO.—Las declaraciones de invalidez y la reviviscencia decretadas en este fallo surtirán sus efectos únicamente entre las partes y a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tlaxcala, en los términos precisados en el apartado **VIII** de esta ejecutoria.

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

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



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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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, II, III y IV** relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la legitimación y a la precisión de las normas impugnadas.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los 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, respecto del apartado V, relativo a la oportunidad, consistente en tener por oportunamente impugnado el artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en dicho medio de difusión oficial el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a la oportunidad, consistente en tener por oportunamente impugnados los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

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



pecto del apartado **VI**, relativo a las causas de improcedencia. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena obligado por la mayoría y apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá obligado por la mayoría y apartándose de los párrafos cuarenta y ocho y cuarenta y nueve, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría y apartándose de las consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del cincuenta al cincuenta y tres, Ríos Farjat, Laynez Potisek Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por falta de consulta previa, respecto del apartado **VII**, relativo al estudio de fondo, en su subapartado **A**, consistente en declarar la invalidez de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por falta de consulta previa, respecto del apartado **VII**, relativo al estudio de fondo, en su subapartado **B**, consistente en declarar la invalidez del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar



Morales obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado **VIII**, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo transitorio primero, párrafo primero, del Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado **VIII**, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que, una vez notificados los puntos resolutive de esta sentencia, los presidentes de comunidad en este Municipio carecerán de atribuciones legales para integrar con derecho a voto el Cabildo municipal y, por lo mismo, tendrán derecho a participar solo con voz en las sesiones respectivas. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado **VIII**, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar la reviviscencia de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, previo a su reforma mediante el Decreto No. 149, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez



Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado **VIII**, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que las declaraciones de invalidez y la reviviscencia decretadas en este fallo surtan sus efectos únicamente entre las partes y a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tlaxcala. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

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

Nota: Las tesis aislada y de jurisprudencia 1a. CCVI/2018 (10a.) y P./J. 42/2015 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de los viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, respectivamente.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de mayo de 2021.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 31 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con la controversia constitucional 28/2019.

1. En sesión virtual de tres de noviembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la controversia constitucional citada al rubro. En suma, se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la ley municipal de ese Estado, reformados mediante el Decreto 149 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, así como del artículo segundo del Decreto Número 75, publicado en dicho medio oficial el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.
2. El presente escrito es para aclarar mi posición en torno a la invalidez de estas normas, pues aunque considero que en efecto son inconstitucionales, lo hago por razones diferenciadas y complementarias. Para explicar lo anterior, dividiré el presente documento en dos secciones.

A

3. En primer lugar, la sentencia realiza el análisis de regularidad constitucional de los citados artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la ley municipal de ese Estado, en los que se establece la naturaleza de los presidentes de comunidad (quienes son representantes políticos de una comunidad, los cuales ejercen de manera delegada la función administrativa municipal e integran el Cabildo con carácter similar al de regidor), asignándoles la prerrogativa de acudir a las sesiones del Cabildo con voz y voto. Para la mayoría de los integrantes del Pleno, tal permisión de voto resulta contraria al artículo 115 de la Constitución Federal, pues estos presidentes de comunidad, aunque elegidos democráticamente o por usos y costumbres, no forman parte del Cabildo municipal y, por ende, no pueden incidir con su voto en las decisiones en detrimento de la autonomía municipal.
4. Ahora bien, aunque no soy ajeno a la pertinencia de estas consideraciones, estimo que existe una deficiencia constitucional que tiene preeminencia lógica: la ausencia de consulta en materia indígena. A diferencia de lo que plantearon diversos integrantes del Pleno durante la sesión en que se discutió este asunto, las normas reclamadas son susceptibles de afectar de manera directa a los pueblos y comunidades indígenas y, por ende, como parte del procedimiento legislativo, debió agotarse la consulta previa.
5. A mayor abundamiento, la litis del asunto consiste en la regularidad constitucional de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la ley



municipal del Estado de Tlaxcala; por lo que surge siguiente pregunta: ¿Para la emisión de estas normas debió haberse agotado la **consulta previa** a los pueblos y comunidades indígenas? ¿Su ausencia da lugar a vicios en el procedimiento legislativo que pueden abordarse en suplencia de la queja? A mi parecer, las respuestas son **positivas**.

6. El texto de las normas reclamadas es el siguiente:

Ley Municipal del Estado de Tlaxcala	
Texto previo a la impugnación	Texto impugnado
<p>"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entiende por:</p> <p>"...</p> <p>"Presidente de comunidad: Al representante político de <u>su</u> comunidad, quien ejerce de manera delegada <u>en su circunscripción territorial</u> la función administrativa municipal."</p>	<p>"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entiende por:</p> <p>"...</p> <p>"Presidente de comunidad: Al representante político de <u>una</u> comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal <u>e integra el Cabildo con carácter similar al de regidor.</u>"</p>
<p>"Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:</p> <p>"I. Acudir a las sesiones de Cabildo sólo con voz; ..."</p>	<p>"Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:</p> <p>"I. Acudir a las sesiones de Cabildo con voz <u>y voto</u>; ..."</p>

7. En términos del artículo 90, tercer párrafo, y fracción II, segundo párrafo, de la Constitución de Tlaxcala,¹ los presidentes de comunidad tienen el carácter de

¹ Constitución de Tlaxcala

"Artículo 90. Los Municipios están investidos de personalidad jurídica y su patrimonio lo manejarán a través de su Ayuntamiento.

"Cada Ayuntamiento se integrará por un presidente municipal, un síndico y los regidores cuya cantidad determinen las leyes aplicables. Por cada integrante propietario habrá un suplente.

(ADICIONADO, P.O. 1 DE AGOSTO DE 2008)

"El presidente municipal, el síndico y los regidores tendrán el carácter de munícipes y serán electos por medio de planillas, en la circunscripción municipal, en procesos electorales ordinarios cada tres años, o en el plazo y para el periodo que determinen el Congreso del Estado y las leyes aplicables en caso de procesos electorales extraordinarios. También tendrán ese mismo carácter los presidentes de comunidad y las leyes aplicables determinarán las reglas, los procedimientos y las modalidades de su elección, así como sus atribuciones y obligaciones.

"...

"II. La ley de la materia establecerá los cálculos, la fórmula y los métodos aplicables para el procedimiento de asignación de regidurías.



municipes y serán elegidos de manera directa por la ciudadanía **o mediante usos y costumbres por parte de los pueblos y comunidades indígenas**, según corresponda. Características que se regulan a detalle en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.

8. En ese sentido, aunque la presidencia de comunidad es una figura genérica (es decir, no es una figura exclusiva de los pueblos y comunidades indígenas), se estima que estas normas son susceptibles de afectarles de manera directa y, consiguientemente, su contenido debió haberse consultado conforme a los precedentes de esta Suprema Corte. Es doctrina reiterada de esta Corte que cuando un acto o una norma sea susceptible de afectar de manera directa a los pueblos y comunidades indígenas, debe agotarse necesariamente la consulta previa. No siendo un requisito para este criterio que las normas aludan expresamente a los pueblos y comunidades indígenas o que las leyes sujetas a revisión se enfoquen únicamente en este grupo de personas. La valoración es de índole material. Lo que importa es que concurra esa afectación directa.
9. Bajo este contexto, se considera que justamente los referidos artículos 4 y 120, fracción I, de la ley municipal de Tlaxcala, actualizan dicha incidencia. Si bien los presidentes de comunidad no son una autoridad exclusiva de los pueblos y comunidades indígenas, lo cierto es que se establecen en ley como una autoridad municipal cuando se eligen mediante usos y costumbres y, con ello, la decisión en torno a su naturaleza y si pueden o no votar en las sesiones de los Ayuntamientos afecta directamente en la esfera jurídica de los pueblos y comunidades indígenas.
10. No es obstáculo para esta decisión que la figura de presidente de comunidad venga de una reforma previa y se encuentra regulada, incluso, en la Constitución Local. El criterio es que todo nuevo contenido normativo que sea susceptible de afectar directamente sea sometido a consulta. Cada decisión cuenta

(REFORMADO, P.O. 21 DE JULIO DE 2015)

"Las elecciones de **presidentes de comunidad** se realizarán por el principio de sufragio universal, libre, directo y secreto cada tres años en procesos ordinarios y podrá realizarse también bajo a (sic) **modalidad de usos y costumbres**, de acuerdo con las condiciones generales que señale la ley de la materia, y podrán ser reelectos hasta por un período consecutivo, siempre y cuando el período del mandato de los Ayuntamientos de los que formen parte no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. ..."



y, por eso, cada nuevo contenido da pie a una nueva intervención por parte de los pueblos y comunidades indígenas.

11. Así, la decisión de modificar la naturaleza de los presidentes de comunidad y de otorgarles voto al interior de los Ayuntamientos claramente genera un nuevo cúmulo de facultades que debieron haber sido sometidas a consulta de los pueblos y comunidades, por más que eso también vaya a afectar a otros Ayuntamientos. Se insiste, fue el propio legislador estatal el que contempló a los presidentes de comunidad tanto en los Municipios que se rigen por usos y costumbres como en los que no se rigen con esos principios. Pudo haber generado figuras diferentes dependiendo de las reglas que rigen a los Municipios.
12. Por ende, ahora no podría argumentarse que las decisiones sobre qué ocurre con las presidencias de comunidad deben quedar al margen de la opinión de los pueblos y comunidades indígenas, cuando es explícita su aplicabilidad en Municipios que se rigen por usos y costumbres. Adicionalmente, esta Corte ya se ha ocupado de analizar normas que tienen efectos no limitados a los pueblos y comunidades indígenas. En la acción de inconstitucionalidad 81/2018 que la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, a pesar de ser de aplicabilidad genérica, sí era susceptible de afectarles de manera directa a los pueblos y comunidades indígenas, dando lugar a la obligación de consulta previa. La razón fue que varias de sus normas incidían implícitamente en autoridades que se vinculaban con los pueblos y comunidades indígenas.
13. Lo mismo ocurre en el caso concreto; por lo que, insisto, desde mi punto de vista, la razón que debió apremiar para declarar la invalidez de las referidas normas reclamadas en la controversia constitucional radica en que fueron emitidas sin haberse satisfecho una consulta previa con los pueblos y comunidades indígenas; situación que incide a su vez en la razón de invalidez del artículo segundo del Decreto No. 75 impugnado.

B

14. Ahora bien, dado que fue una decisión de la mayoría de integrantes del Pleno de que no era necesaria la consulta, comparto la invalidez de fondo de los aludidos artículos que regulan la naturaleza y facultades de los presidentes de comunidad. Sin embargo, me aparto de ciertas consideraciones; en particular, la interpretación estricta que se desprende de los párrafos 41 y 52 de la sentencia.



15. A mi juicio, la razón sustancial para en este caso apoyar la invalidez es que, en atención a la naturaleza y facultades que se les asigna a los presidentes de comunidad, en efecto, no puede permitírseles votar en las sesiones del Ayuntamiento. Empero, tal inconstitucionalidad no es porque nunca pueda crearse o nombrarse a un integrante del Ayuntamiento diferente a síndico o regidor, sino porque dado que realmente no se tratan de órganos simples que integren el Ayuntamiento, no puede otorgárseles la prerrogativa de voto en las sesiones del Cabildo.
16. Es decir, por ejemplo, un Estado podría nombrar a sus regidores como presidentes de comunidad y asignarles cierto tipo de facultades y cierto tipo de requisitos para ocupar el cargo, como representar a una determinada comunidad o colonia. Eso sería válido. Lo que no es válido es generar figuras adicionales que distorsionan las características de un síndico o un regidor, así como la integración constitucional que debe tener un Ayuntamiento.
17. En ese tenor, el problema con el caso concreto es que, aunque en la ley se dice que los presidentes de comunidad tienen carácter similar al de "regidor", esa caracterización es artificial. En realidad no se les contempla como una especie de "regidores". Se insiste, es una figura adicional que complementa a las regidurías y a los síndicos de un Ayuntamiento.
18. La consecuencia de ello es que, al otorgarles voto en la ley, se les otorga la misma relevancia constitucional que a los síndicos y a los regidores, sin que se respetan los requisitos exigidos para la conformación de un Ayuntamiento, provocando una distorsión dentro del propio Cabildo. Por ejemplo, podrían hipotéticamente existir más presidentes de comunidad que regidores y síndicos. Con ello, se afectarían gravemente las decisiones tomadas al interior del Ayuntamiento y, por ende, el grado de autonomía del mismo.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de mayo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular y concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la controversia constitucional 28/2019, promovida por el Municipio de Yahauquemehcan, Tlaxcala.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tres de noviembre de dos mil veinte, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, donde se determinó: **sobreseer** respecto del artículo 3 de la Ley Municipal



del Estado de Tlaxcala; **declaró la invalidez** de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, así como del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en dicho medio de difusión oficial el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho y, por **extensión**, la del artículo transitorio primero, párrafo primero, del referido Decreto No. 149; asimismo, se determinó la **reviviscencia** de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, previo a su reforma mediante el Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho.

En principio, debe señalarse que la presente controversia constitucional **tiene conexidad con las controversias 38/2019 y 39/2019**, debido a que se impugnan los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial de la entidad federativa, y el artículo segundo del Decreto No. 75 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, del Congreso del Estado de Tlaxcala, con similares argumentos y se declaró su invalidez con las mismas consideraciones. **En este sentido, al haberse replicado las votaciones obtenidas en la diversa controversia constitucional 38/2019 resuelta en primer orden, se reitera el voto formulado en la citada controversia.**

En efecto, si bien comparto el sentido de la resolución, lo cierto es que, me separo de las siguientes consideraciones:

I. De las plasmadas en el considerando **V**, relativo a la "**Oportunidad**", apartado **B**, con relación al estudio de los **artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.**

En este apartado, el Tribunal Pleno determinó que la controversia constitucional era **oportuna.**

Señaló que los dos preceptos legales fueron impugnados con motivo de la expedición del Decreto No. 75 que adelantó su entrada en vigor, es decir, no fueron controvertidos por su publicación sino con motivo de un acto diverso a través del cual dichas normas generales supuestamente ocasionaron la afectación alegada por el Municipio actor.



Al respecto se precisó que el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria, permite que por vía de controversia constitucional las normas de carácter general se impugnen ya sea con motivo de su *publicación*, o bien de su *primer acto de aplicación*. Asimismo, se dijo que, el Tribunal Pleno ha sostenido que, para efectos de la procedencia de la controversia constitucional, el primer acto de aplicación de una norma general impugnada debe ser entendido en sentido amplio.¹

Se argumentó que en este tipo de procedimientos válidamente puede ser considerada como acto de aplicación "*una diversa disposición de observancia general de igual o inferior jerarquía que la impugnada, en virtud de la cual se actualicen situaciones de las que depende su cumplimiento, y no necesariamente un acto dirigido en forma concreta y específica al actor*". Dado que en controversias constitucionales, a diferencia de otros medios de control constitucional, rige un concepto amplio del principio de afectación,² para considerar que una norma general es el primer acto de aplicación de otra norma general en el sentido de la ley reglamentaria, es suficiente con que la mera vigencia de la disposición más reciente represente una concreción normativa de la más antigua que pueda generar algún tipo de perjuicio al promovente.

Se dijo que en el presente caso claramente se actualizaba este supuesto, ya que el Decreto No. 75 adelantó la fecha de entrada en vigor de las dos disposiciones generales impugnadas; aunque originalmente estaba previsto que ello no sucediera sino hasta el uno de septiembre de dos mil veintiuno, es decir, una vez que la actual integración del Ayuntamiento del Municipio actor hubiera concluido su mandato, el artículo segundo del Decreto No. 75 eliminó la *vacatio legis* de los artículos impugnados a partir del uno de enero de dos mil diecinueve. De este modo, los presidentes de comunidad del Municipio que habían tomado posesión del cargo el uno de enero de dos mil diecisiete automáticamente adquirieron derecho a voto en las sesiones de Cabildo y vieron homologadas sus funciones a las de un regidor. En pocas palabras, la mera vigencia del

¹ Al efecto se citó la tesis aislada del Tribunal Pleno con clave P. XIV/2009 cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CONTRA NORMAS GENERALES. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN QUE DA LUGAR A SU IMPUGNACIÓN PUEDE CONSISTIR EN UNA DIVERSA DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA GENERAL."

² Se citó la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO."



Decreto No. 75 bastó para que en el Municipio actor entrara en vigor el régimen legal de toma de decisiones que aquí se impugna.

Así, bajo una noción amplia del principio de afectación y una postura *pro actione*,³ en este caso en particular, se dijo que era claro que los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala sí podían ser controvertidos con motivo de la publicación del Decreto No. 75, pues es justo a través de él que se generó la afectación que alega el actor. Por lo que, si la demanda se había presentado el treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, esto es, dentro de los treinta días hábiles siguientes al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, fecha en que se publicó el referido decreto en el Periódico Oficial de la entidad federativa, entonces la impugnación en contra de los referidos preceptos resultaba oportuna.

En este contexto, debo precisar que **no comparto la sentencia en este punto**, ya que considero que con relación a los **artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**, la controversia constitucional **no es oportuna**, por lo que debió sobreseerse con relación a las referidas normas.

Lo anterior, en virtud de que, por lo que hace a su publicación, la impugnación es notoriamente extemporánea; además, la demanda tampoco es oportuna bajo el supuesto de que se impugne el primer acto de aplicación de la norma porque en la demanda no se impugna algún acto concreto de aplicación o bien una norma general que haya concretado sus supuestos normativos.

En efecto, una ley se puede considerar aplicada cuando se actualizan sus supuestos normativos; y los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, que regulan la integración de los presidentes de comunidad al Cabildo, a través de su derecho al voto en las sesiones de éste. Sin embargo, no existe un acto concreto de tales normas y, si bien el Decreto No. 75 modificó un artículo transitorio que regulaba la entrada en vigor de los artículos 4, definición novena y 120, fracción I de la ley municipal, no puede ser considerado un acto de aplicación de dicho precepto, pues para considerar que una norma de carácter general es acto de aplicación de

³ En este sentido, véase la razón esencial de la Primera Sala con clave 1a. CCVI/2018 (10a.) de rubro: "PRINCIPIO *PRO ACTIONE*. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN."



otra norma, se debe analizar si: **a) ésta pormenoriza lo dispuesto en una diversa ley o b) se emite con base en lo dispuesto por aquélla.**

En el caso, no se surte ninguno de ambos supuestos, pues en primer lugar, la norma impugnada del Decreto No. 75 no pormenoriza o reglamenta los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la ley municipal, puesto que solamente modifica un artículo transitorio del Decreto No. 149 que regula su entrada en vigor, **en ese sentido, es claro que no se desarrollan los supuestos normativos de los artículos citados.**

También considero que no se actualiza el criterio de **que es suficiente con que la mera vigencia de la disposición más reciente represente una concreción normativa de la más antigua que pueda generar algún tipo de perjuicio al promovente**, ya que no se da en el caso una concreción normativa, dado que no existe tal concreción sino que sólo se adelanta su vigencia.

Bajo estas consideraciones, en relación con los **artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**, voté en contra, pues considero que la controversia constitucional no es oportuna, por lo que debió sobreseerse.

II. Por otra parte, me separo de las consideraciones plasmadas en el considerando **VII. Estudio de fondo**, apartado **A**, relativo al análisis de los **artículos 4, definición novena⁴ y 120, fracción I⁵ de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**, en cuanto confieren atribuciones a los presidentes de comunidad en la toma de decisiones del Ayuntamiento a raíz de su incorporación al Cabildo con derecho de voto.

En este apartado, el Tribunal Pleno abordó el estudio relativo, bajo la pregunta de si **es constitucionalmente válido incorporar con derecho a voto al Cabildo municipal a funcionarios distintos a los previstos en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.**

⁴ "Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entiende por:

"...

"Presidente de comunidad: Al representante político de **una** comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal **e integra el Cabildo con carácter similar al del regidor.**"

⁵ "Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:

"I. Acudir a las sesiones de cabildo con voz **y voto**; ..."



Señaló que no estaba a discusión que el cargo de "presidente de comunidad" previsto en la normativa del Estado de Tlaxcala carece de reconocimiento constitucional expreso como parte integrante de los Ayuntamientos del país. El texto del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, es claro en el sentido de que el Ayuntamiento como órgano de gobierno municipal se integra "*por un presidente o presidenta municipal, y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine*".⁶ También es claro, sin embargo, que los tres cargos municipales a que se refiere este precepto constitucional distan mucho de ser los únicos en la estructura orgánica de un Municipio. Desde cualquier policía municipal hasta el titular de la secretaría de un Ayuntamiento, por ejemplo, existen diversos servidores públicos que forman parte de la administración pública municipal, pero que no gozan de mención expresa en ese artículo. La cuestión a dilucidar aquí, por tanto, es más bien si alguno de los funcionarios municipales no previstos expresamente en la fracción I del artículo 115 constitucional puede válidamente participar con derecho de voto en las sesiones

⁶ **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

"Las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.

"Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

"En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos concejales estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores; ..."



de Cabildo del respectivo Municipio, es decir, en las reuniones deliberativas del máximo órgano de gobierno municipal.

El Tribunal Pleno consideró que un análisis integral del citado artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal arroja con claridad que, como lo alega el Municipio actor, no es válido incorporar con derecho a voto al Cabildo municipal a funcionarios distintos a los previstos expresamente en este precepto constitucional. Ya que, si bien en la administración pública municipal ciertamente pueden existir figuras auxiliares al Ayuntamiento, como sucede con los presidentes de comunidad en los Municipios del Estado de Tlaxcala, el principio constitucional de autonomía municipal consagrado en ese artículo requiere necesariamente que las decisiones del Ayuntamiento como órgano de gobierno del Municipio recaigan única y exclusivamente en funcionarios electos bajo las condiciones que establece la propia norma fundamental. Esto significa, a su vez, que en las sesiones del Cabildo municipal solamente puedan tener derecho de voto aquellos funcionarios previstos de manera expresa en esa disposición constitucional, o sea, el presidente municipal, los síndicos y los regidores.

En primer lugar, se dijo que la redacción del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal es inequívoca en el sentido de que las atribuciones constitucionales de un Municipio sólo pueden ejercerse a través de su Ayuntamiento. El precepto dispone a la letra que *"La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva"*. Si de acuerdo con el Texto Constitucional el ejercicio de competencias municipales debe recaer exclusivamente en ese órgano colegiado, entonces integrar formalmente el Ayuntamiento es un requisito indispensable para participar en la toma de decisiones relacionadas con las funciones constitucionales del Municipio. De este modo, con independencia de que la legislación que regule la organización municipal en una entidad federativa le diese otra acepción a ese vocablo, "integrar" un Ayuntamiento en sentido constitucional comprende necesariamente la facultad de votar en las reuniones deliberativas de este órgano de gobierno municipal, es decir, implica tener *derecho de voto* en las llamadas sesiones de Cabildo.

En segundo lugar, que el propósito manifiesto de la introducción de esta disposición a la fracción I del artículo 115 constitucional fue precisamente garantizar la autonomía del gobierno municipal, es decir, asegurar que entes que no formarían parte del Ayuntamiento estuvieran completamente excluidos de la toma de decisiones respecto del ejercicio de las competencias originarias del Municipio. Del análisis del procedimiento legislativo que en junio de mil nove-



cientos noventa y nueve desembocó en la porción normativa que establece los únicos tres cargos que integran un Ayuntamiento se desprende claramente que la reforma fue motivada principalmente por la frecuente intervención de otros poderes y niveles de gobierno en la autonomía de los Municipios del país.

En tercer lugar, señaló que el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal forma parte de un sistema normativo complejo y, por tanto, no puede ser interpretado de manera aislada por esta Suprema Corte. Al contrario, el sentido de ese precepto constitucional debe determinarse también en función de las distintas disposiciones del mismo ordenamiento que regulan la integración, organización y funcionamiento del Municipio Libre como nivel de gobierno. Esto implica tener que considerar su relación con los demás artículos de la Constitución Federal que inciden en la forma en que el Ayuntamiento ejerce la autonomía municipal, desde luego, pero también con los diversos preceptos constitucionales que establecen las condiciones democráticas de integración de los gobiernos municipales.

Así, por un lado, se precisó que el principio de autonomía municipal previsto en la fracción I del artículo 115 constitucional debe interpretarse en función de la diversa fracción II de ese mismo artículo, pues esta última es la disposición que impone los límites a la facultad legislativa de las entidades federativas en relación con los Municipios que las conforman. Concretamente, en términos de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal las leyes estatales en materia municipal sólo pueden establecer: (i) las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; (ii) los casos que requieren votación calificada del Ayuntamiento para afectar el patrimonio inmobiliario municipal o celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; (iii) las normas de aplicación general para celebrar convenios de asunción de funciones con los Estados; (iv) el procedimiento y condiciones para que el Estado asuma tales funciones sin convenio a solicitud del Municipio y, finalmente, (v) las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Que si, como puede observarse, la referida fracción II del artículo 115 constitucional no reconoce en alguno de sus cinco incisos que designar a los integrantes del Ayuntamiento sea uno de los objetos de las leyes estatales en materia municipal, entonces no sería sistemático con esa disposición interpretar la diversa fracción I del mismo artículo en un sentido que sí permitiera a un Congreso Estatal incorporar con derecho de voto al Cabildo municipal a funcionarios



que no integren el Ayuntamiento respectivo. De hacerlo así se estaría reconociendo implícitamente un objeto adicional a la legislación estatal en materia municipal y, por ende, quedarían sin efectos las disposiciones constitucionales cuya principal función es precisamente impedir que las Legislaturas Locales invadan las competencias originarias del Municipio. Esa interpretación sería completamente disfuncional al régimen competencial de la Constitución Federal y, por ende, inadmisibles.

Por otro lado, se indicó que el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, también debe interpretarse en función de los diversos principios constitucionales que regulan la integración democrática de los cargos que conforman un Ayuntamiento. Sin pretender en modo alguno emprender aquí la elaboración de un tratado sobre democracia electoral a nivel municipal, es bien conocido que nuestra norma fundamental establece diversas condiciones y garantías para la conformación democrática de los órganos de gobierno municipal. Nadie negaría, por ejemplo, que en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafos primero y tercero, fracción I, 115, fracción I, y 116, fracción IV, inciso a), todos ellos de la Constitución Federal, la renovación de los integrantes de los Ayuntamientos deberá realizarse por *elección directa*, a través de elecciones *libres, auténticas y periódicas*, así como mediante sufragio *universal, libre, secreto y directo*. También es claro que con base en los dos primeros artículos citados, así como en los artículos 2o., apartado A, fracción VII, y 35, fracción II, de la propia Constitución Federal, en las elecciones de los integrantes de todos los Ayuntamientos del país debe respetarse el principio de *paridad de género* tanto en su vertiente vertical como en la horizontal. Finalmente, tampoco puede negarse que la fracción VIII del multicitado artículo 115 constitucional obliga a que en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios opere el principio de *representación proporcional*.

Pues bien, concluir que la fracción I del artículo 115 constitucional permite a las Legislaturas Estatales incorporar con derecho de voto al Cabildo a funcionarios municipales distintos a los previstos expresamente en dicha disposición simplemente no sería sistemático con los preceptos constitucionales recién referidos, pues se obstaculizaría que en la integración de los Ayuntamientos del país tuvieran plena aplicación los principios que aquellos artículos consagran y, por consiguiente, se diluiría la fuerza normativa que la Constitución Federal debe ejercer sobre las elecciones de los órganos de gobierno municipal. Bajo esa interpretación, por ejemplo, una Legislatura Local podría establecer que la elección de ciertos integrantes del Cabildo no fuera popular sino indirecta, que se eligieran puros varones entre los candidatos, o bien que no hubiera candidaturas de representación proporcional.



Se enfatizó que si se atiende a la evolución del régimen constitucional del Municipio Libre y de los procedimientos para asegurar su cumplimiento, entonces tampoco habría justificación alguna para interpretar la fracción I del artículo 115 constitucional en un sentido que permitiera al Congreso de Tlaxcala incorporar con derecho de voto a los denominados presidentes de comunidad al Cabildo municipal. Una conclusión de ese tipo iría en sentido contrario a la tendencia constitucional de fortalecer la autonomía municipal y su garantía jurisdiccional, pues validaría la intromisión constante del legislativo de dicha entidad federativa en el órgano máximo de gobierno municipal, desconociéndose así el carácter excepcional que de acuerdo con la Constitución Federal debe tener cualquier intervención estatal en el ejercicio de competencias originarias municipales.

Por todas estas razones, se determinó **declarar la invalidez** de los artículos 4, definición novena, así como 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial de esa entidad federativa. En virtud de que dichos preceptos indebidamente confieren la atribución a los presidentes de comunidad de integrar el Cabildo con carácter similar al de los regidores y de gozar del derecho de voto en sus sesiones; vulnerando con ello de forma manifiesta el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.

En este contexto, debo precisar que **obligado por la mayoría me pronuncié a favor del proyecto**, apartándome de las consideraciones relativas al análisis de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, pues desde mi óptica, es suficiente para decretar la invalidez de los artículos 4, definición novena, así como 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, la violación que sostiene la sentencia respecto a la fracción I del citado artículo 115 de la Constitución Federal.

En efecto, **la reforma de catorce de agosto de dos mil dieciocho**, a la definición novena del artículo 4, el artículo 14 y la fracción I del artículo 120, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, **vulnera la conformación de los Ayuntamientos del país que prevé la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal**, pues **introduce una figura que no contempla**, dado que la Norma Suprema establece claramente que los Ayuntamientos deberán ser **integrados únicamente por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine**, sin que los Estados tengan disponible introducir estructuras diversas e integrantes diferentes a tales municipios. Así, el que se haya adelantado la vigencia de la reforma de agosto



de dos mil dieciocho, **vulnera la integración actual** del Ayuntamiento del Municipio actor y por ende el funcionamiento de tal órgano de gobierno y el ejercicio de sus competencias.

Esto es, la referida reforma de agosto de dos mil dieciocho, **modificó la figura del presidente de comunidad** para tres efectos: *i)* otorgarles un carácter "**similar al de regidor**", *ii)* **integrarlos al Cabildo y, como consecuencia natural de lo anterior, iii) otorgarles el derecho a votar en las sesiones Cabildo**; con lo que se **agrega al Ayuntamiento**, como órgano de gobierno de los Municipios previsto en la Norma Fundamental, figuras diversas al presidente municipal, síndicos y regidores, pues los presidentes de comunidad sólo se consideran *similares a los regidores*, pero no son regidores pues en realidad dichos presidentes se prevén por la propia ley municipal como **autoridades auxiliares del Municipio y órganos desconcentrados de la administración pública municipal, subordinadas al Ayuntamiento del Municipio del que formen parte. Lo cual se advierte** del título quinto, capítulo I, artículos 112 al 120 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.

Conforme al criterio establecido por el Tribunal Pleno, en las **controversias constitucionales 9/2000 y 49/2003**, el artículo 115, fracción I de la Constitución Federal, **protege la integración del Ayuntamiento**, así como la continuidad del ejercicio de sus funciones de gobierno porque derivan de un mandato político concreto que otorga la ciudadanía a ese órgano de gobierno municipal a través de elecciones directas. Asimismo, se pronunció en el sentido de que **la protección a la integración y la continuidad de las funciones del Ayuntamiento tiene como objetivo hacer efectiva su autonomía, al impedir que existan injerencias o intervenciones ajenas en las instituciones municipales.**

Lo anterior, ya que el Poder Reformador de la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal de los Ayuntamientos **la salvaguarda de su integración y continuidad en el ejercicio de sus funciones de gobierno.**

Como lo señala la sentencia, la redacción del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal al disponer explícitamente que un Ayuntamiento estará integrado por una presidenta –o un presidente– municipal, así como por el número de sindicaturas y regidurías que determine la ley, es decir, sin hacer referencia a alguna otra figura u órgano, **prohíbe implícitamente que puedan integrarse al Ayuntamiento figuras diversas de esos tres tipos de funcionarios de elección popular que señala.** Ello acorde con el propósito manifiesto de la



introducción de esta disposición, que fue precisamente garantizar la autonomía del gobierno municipal, es decir, asegurar que antes que no formaran parte del Ayuntamiento estuvieran completamente excluidos de la toma de decisiones respecto del ejercicio de las competencias originarias del Municipio.

Del análisis del procedimiento legislativo que en junio de mil novecientos noventa y nueve desembocó en la porción normativa que establece los únicos tres cargos que integran un Ayuntamiento se desprende claramente que la reforma fue motivada principalmente por la frecuente intervención de otros poderes y niveles de gobierno en la autonomía de los Municipios del país.

Para contrarrestar esta situación se consideró que era necesario no solamente establecer reglas que garantizaran que todas las decisiones respecto del ejercicio de funciones municipales se tomaran únicamente por instituciones que tuvieran "*base constitucional*", **sino además especificar en la propia norma fundamental que la fórmula de integración de todos los Ayuntamientos del país sería exclusivamente la de un presidente municipal, y los síndicos y regidores señalados por la ley.** Lo que es un elemento concluyente, en el sentido de que no está permitido a los Congresos Estatales conferir derecho a votar en las sesiones del Cabildo municipal a figuras como los presidentes de comunidad que contempla la normativa de Tlaxcala.

Si bien en la Constitución el Estado de Tlaxcala se incorporó una figura distinta como una parte de las autoridades del Municipio en la entidad, pues les consideró a **los presidentes de comunidad como municipes** los cuales **son electos por el principio de sufragio universal, libre, directo y secreto cada tres años en procesos ordinarios** y podrá realizarse también bajo la modalidad de usos y costumbres, y podrán ser reelectos hasta por un período consecutivo, siempre y cuando el período del mandato de los Ayuntamientos de los que formen parte no sea superior a tres años cuando la **postulación sea realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.**

Esto conforme a la Constitución del Estado de Tlaxcala, que establece:

(REFORMADO, P.O. 18 DE MAYO DE 2001)

"Artículo 90. Los Municipios están investidos de personalidad jurídica y su patrimonio lo manejarán a través de su Ayuntamiento.



(REFORMADO, P.O. 1 DE AGOSTO DE 2008)

"Cada Ayuntamiento se integrará por un presidente municipal, un síndico y los regidores cuya cantidad determinen las leyes aplicables. Por cada integrante propietario habrá un suplente.

(ADICIONADO, P.O. 1 DE AGOSTO DE 2008)

"El presidente municipal, el síndico y los regidores tendrán el carácter de municipales y serán electos por medio de planillas, en la circunscripción municipal, en procesos electorales ordinarios cada tres años, o en el plazo y para el periodo que determinen el Congreso del Estado y las leyes aplicables en caso de procesos electorales extraordinarios. **También tendrán ese mismo carácter los presidentes de comunidad y las leyes aplicables determinarán las reglas, los procedimientos y las modalidades de su elección, así como sus atribuciones y obligaciones.**

(REFORMADO, P.O. 21 DE JULIO DE 2015)

"Los integrantes del Ayuntamiento electos en procesos ordinarios tomarán posesión el día treinta y uno de agosto inmediato posterior a la fecha de su elección y podrán ser reelectos hasta por un período consecutivo, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 21 DE JULIO DE 2015)

"Las asignaciones de los cargos específicos de presidente municipal, síndico y regidores, a los partidos políticos y candidatos independientes, se efectuarán de acuerdo con las bases siguientes:

(REFORMADA, P.O. 21 DE JULIO DE 2015)

"I. A la planilla del partido político o a la planilla de candidatos independientes que obtenga el mayor número de votos válidos se le asignarán los cargos de presidente municipal y de síndico, y

(ADICIONADA, P.O. 1 DE AGOSTO DE 2008)

"II. La ley de la materia establecerá los cálculos, la fórmula y los métodos aplicables para el procedimiento de asignación de regidurías.

(REFORMADO, P.O. 21 DE JULIO DE 2015)

"Las elecciones de presidentes de comunidad se realizarán por el principio de sufragio universal, libre, directo y secreto cada tres años en procesos



ordinarios y podrá realizarse también bajo a (sic) modalidad de usos y costumbres, de acuerdo con las condiciones generales que señale la ley de la materia, y podrán ser reelectos hasta por un período consecutivo, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos de los que formen parte no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. ..."

Lo cierto es que, como se dijo, con la reforma de dos mil dieciocho, se incorpora a dichos presidentes de comunidad como miembros del Cabildo y del Ayuntamiento, otorgándoles un carácter **similar a los regidores** y dándoles **voto en la sesiones de Cabildo**, con lo que **en realidad se modifica la estructura del Ayuntamiento que prevé la norma constitucional** y con el artículo segundo del Decreto No. 75 impugnado, que adelanta su vigencia, se afecta la integración actual del Municipio actor al **integrar** al Ayuntamiento y al Cabildo a **doce personas** que presumiblemente ostentan los cargos de **presidencias de comunidad**, con lo que se vulnera directamente el 115 de la Constitución Federal.

En ese sentido, coincido con la invalidez **de los artículos 4, definición novena, así como 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, en tanto indebidamente confieren la atribución a los presidentes de comunidad de integrar el Cabildo con carácter similar al de los regidores y de gozar del derecho de voto en sus sesiones y con ello vulneran de forma manifiesta el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.

No obstante ello, no comparto las consideraciones en las que se sostiene que existe violación a la fracción II del propio artículo 115, señalando que establece: *"que las leyes estatales en materia municipal sólo pueden establecer: (i) las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; (ii) los casos que requieren votación calificada del Ayuntamiento para afectar el patrimonio inmobiliario municipal o celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; (iii) las normas de aplicación general para celebrar convenios de asunción de funciones con los Estados; (iv) el procedimiento y condiciones para que el Estado asuma tales funciones sin convenio a solicitud del Municipio y, finalmente, (v) las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuentan con los bandos o reglamentos correspondientes; de lo que se observa que no reconoce en alguno de sus cinco incisos que **designar a los integrantes***



del Ayuntamiento sea uno de los objetos de las leyes estatales en materia municipal, entonces no sería sistemático con esa disposición interpretar la diversa fracción I del mismo artículo en un sentido que sí permitiera a un Congreso Estatal incorporar con derecho de voto al Cabildo municipal a funcionarios que no integren el Ayuntamiento respectivo".

Ello, en principio, debido a que me parece que es suficiente con la violación directa a la integración de los Ayuntamientos prevista en la fracción I de dicho precepto, pero sobre todo porque da a entender que los 5 incisos que prevé la fracción II son las únicas leyes relativas a los Municipios que pueden emitir los Congresos Locales, con lo cual se declararían implícitamente inconstitucionales todas aquellas que se refieran a funcionarios diversos de los Municipios, creación misma de Municipios, límites territoriales y demás aspectos que regulan las constituciones y leyes locales, lo cual no es correcto.

De la misma manera, me parece que es innecesario el análisis de la violación al principio de representación proporcional en la conformación de los Ayuntamientos y al principio de paridad; sin embargo, coincido en que existe una vulneración a tales principios con la incorporación al Ayuntamiento de los presidentes de comunidad; no obstante ello, en el caso de que el Congreso decidiera ajustar la legislación a efecto de que en la elección de tales presidentes se respetaran esos principios, considero que ello no haría constitucional la incorporación de dichos presidentes al Ayuntamiento dado que precisamente esa incorporación vulnera la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal.

Por estas razones, si bien comparto el sentido de la sentencia respecto a la invalidez de los **artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**, lo cierto es que, respetuosamente, me aparto de las consideraciones precisadas en este apartado.

III. Finalmente, también me separo de las consideraciones plasmadas en el considerando **VII. Estudio de fondo**, apartado **B**, relativo al análisis del **artículo segundo del Decreto No. 75**,⁷ precepto que reformó el artículo primero transitorio del diverso Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala. El artículo impug-

⁷ **"Artículo segundo.** Con fundamento en lo establecido en los preceptos invocados en el artículo anterior, se reforma el párrafo primero del artículo primero transitorio del Decreto Número Ciento Cuarenta y Nueve, aprobado por el Pleno del Congreso del Estado de Tlaxcala, el día catorce de agosto del año dos mil dieciocho, por el que se reforman la definición novena del artículo 4, el artículo 14 y la fracción I del artículo 120, todos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, para quedar como sigue: 'Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor a partir del día uno de enero del año dos mil diecinueve, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.'"



nado simplemente adelantó al uno de enero de dos mil diecinueve la entrada en vigor de los artículos analizados en la sección anterior, prevista originalmente para el treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno.

En este apartado, el Tribunal Pleno abordó el estudio relativo, preguntándose si **es constitucionalmente válido expedir normas generales que incidan en la integración de un Ayuntamiento ya electo.**

En este apartado me pronuncié a favor del proyecto, separándome de consideraciones, ya que si bien **comparto la declaración de invalidez** del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, no comparto la técnica de la sentencia, toda vez que, de la lectura integral de la demanda no existe planteamiento alguno en donde el actor refiera que es inconstitucional el haber adelantado la vigencia de los artículos 4, definición novena, así como 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149.

Pero, sobre todo, debido a que después de la declaración de invalidez de los artículos señalados debió declararse la invalidez del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, toda vez que, se reitera, dicho artículo adelanta la vigencia de los artículos 4, definición novena, así como 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, por lo que al haber sido declarados inconstitucionales, lo procedente era también declarar la invalidez de dicho precepto, ya que no tiene ninguna razón tal estipulación.

Por todo lo anterior, respetuosamente me aparto de las consideraciones que han quedado precisadas en el presente voto.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aisladas P./J. 42/2015 (10a.), 1a. CCVI/2018 (10a.) y P. XIV/2009 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas y 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33, con número de registro digital: 2010668, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 377, con número de registro digital: 2018780 y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1152, con número de registro digital: 167542, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de mayo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Votos particulares que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en las controversias constitucionales 38/2019, 28/2019 y 39/2019, promovidas por los Municipios de Contla de Juan Cuamatzi, Yauhquemehcan y Tlaxco, todos del Estado de Tlaxcala.

En sesión pública celebrada el tres de noviembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió las controversias constitucionales 38/2019, 28/2019 y 39/2019. Los asuntos fueron promovidos por los Municipios de Contla de Juan Cuamatzi, Yauhquemehcan y Tlaxco en contra de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I,¹ de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante Decreto Número 149, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho.² De igual forma, los actores demandaron la invalidez del artículo segundo³ del Decreto Número 75, publicado en ese mismo medio de difusión oficial el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

En la sesión citada, sometí a consideración de las Ministras y Ministros integrantes del Tribunal Pleno la posible existencia de un vicio en los procedimientos legislativos que culminaron con la publicación de los Decretos Números 149 y 75, como un tema previo al análisis del fondo del asunto, a saber, la falta de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

¹ Ley Municipal del Estado de Tlaxcala

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entiende por:

"...

"**Presidente de comunidad:** Al representante político de una comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal e integra el Cabildo con carácter similar al de regidor."

"**Artículo 120.** Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:

"I. Acudir a las sesiones de Cabildo con voz y voto. ..."

² No omito mencionar que en la controversia constitucional 28/2019 también se impugnó el artículo 3 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformado mediante Decreto Número 101, publicado en el Periódico Oficial local el doce de febrero de dos mil cuatro; sin embargo, el Tribunal Pleno determinó sobreseer por lo que respecta a esta norma.

³ "**Artículo segundo.** Con fundamento en lo establecido en los preceptos invocados en el artículo anterior, se reforma el párrafo primero del artículo primero transitorio del Decreto Número Ciento Cuarenta y Nueve, aprobado por el Pleno del Congreso del Estado de Tlaxcala, el día catorce de agosto del año dos mil dieciocho, por el que se reforman la definición novena del artículo 4, el artículo 14 y la fracción I del artículo 120, todos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, para quedar como sigue:

'**Artículo primero.** El presente decreto entrará en vigor a partir del día uno de enero del año dos mil diecinueve, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala.'"



Por una mayoría de nueve votos, los Ministros y Ministras⁴ que conforman el Tribunal Pleno determinaron que, en el caso, no era necesaria una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. En apoyo a lo anterior, ofrecieron los siguientes argumentos: **i)** los Municipios accionantes no impugnaron la falta de consulta previa; **ii)** en cambio, en el caso no se combatió el *tipo de elección* de los presidentes de comunidades, que puede ser por usos y costumbres, sino su participación en el Cabildo con derecho a voz y voto; y, **iii)** además, las normas cuya invalidez se demandó resultan inconstitucionales, por lo que resulta más práctico abordar su estudio de fondo.

Respetuosamente, difiero de la decisión de la mayoría, en atención a que considero que sí era necesaria la realización de una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas. En ese orden de ideas, suscribo los presentes votos particulares a fin de desarrollar de manera sistemática las razones que me llevaron a votar en ese sentido.

I. La consulta previa como derecho fundamental de los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas.

En diversas ocasiones he sostenido que, en términos de los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵ y 6, numeral 1, inciso a) del Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en

⁴ Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, así como los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán estimaron que no era necesaria la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**Artículo 2.** La Nación Mexicana es única e indivisible.

"...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"...

"VII. Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

"Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

"...

"B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.



adelante OIT),⁶ en relación con los diversos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,⁷ los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho a ser consultados, previo a la adopción de cualquier medida legislativa o administrativa **susceptible de afectarles directamente**.

Este derecho les asiste en los mismos términos a las comunidades afromexicanas, debido a que el artículo 2o., apartado C, de la Constitución General reconoce a esas comunidades como parte de la composición pluricultural de México y les otorga los mismos derechos que a las comunidades indígenas.⁸

La consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, se erige como un **derecho instrumental o de participación**, que les permite incidir en la toma de decisiones susceptibles de afectar sus derechos e intereses de forma directa. Ello, no solo a fin de salvaguardar los derechos que de manera

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen."

⁶ **Convenio Número 169 de la OIT**

"Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, **cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.**"

⁷ **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

"Artículo 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones."

"Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."

⁸ **Constitución General**

"Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible

"...

"C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social."



especial les asisten, sino como una manifestación de su derecho a la autodeterminación.

En efecto, tal como sostuve en algunos votos concurrentes (por ejemplo, en la controversia constitucional 32/2012 o en la acción de inconstitucionalidad 31/2014), el que los órganos del Estado puedan decidir sobre temas o políticas que afecten directamente a los pueblos indígenas sin considerar su opinión atenta contra el derecho de dichos pueblos a decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Así, concebí a la consulta como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales.⁹

En esa medida, consideré que el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas, así como los diversos componentes normativos de dicho deber, se basan en el reconocimiento generalizado, de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas,¹⁰ por lo que –reitero– el derecho a la consulta previa se concibe como un derecho instrumental o de participación, en aquellos asuntos que incidan en sus derechos como pueblos indígenas.

Por último, también expresé que el alcance del derecho a la consulta previa tratándose de medidas constitucionales o legislativas requieren mecanismos consultivos y representativos apropiados **que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance.**¹¹

Consecuentemente, la falta de consulta previa trae como efecto un vicio en el proceso de creación de la medida legislativa, derivado de su falta de participación,

⁹ Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados (véase el Informe A/HRC/21/47, párrafo 50).

¹⁰ Ello lo llevé a cabo conforme al Informe A/HRC/12/34 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, párrafo 42.

¹¹ Lo anterior lo hice siguiendo lo expresado en el citado Informe A/HRC/12/34, párrafo 45.



la cual no puede ser soslayada en función de argumentos que se enfoquen en *el resultado o el producto final* del procedimiento administrativo o legislativo.

Por otro lado, en otras ocasiones también he mencionado que la expresión "*afectarles directamente*", que se usa en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, debe entenderse en un sentido amplio. Es decir, a los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, debe consultárseles ante la adopción de una medida *susceptible de afectar sus derechos e intereses de forma directa*. No únicamente cuando la autoridad administrativa, legislativa o judicial determina *ex post* que la medida les perjudica.

A quien corresponde valorar si una medida es perjudicial o benéfica es a los pueblos y comunidades indígenas, no a las autoridades emisoras o a esta Suprema Corte. Su derecho de participación no deviene innecesario cuando un tercero concluye que la medida es en su beneficio o perjuicio, pues de eso no se trata la autodeterminación.

En ese sentido, lo relevante es que la medida administrativa o legislativa trascienda a los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas. La trascendencia de la medida podrá ser en sentido positivo o negativo, pero es precisamente este aspecto sobre lo que deberán pronunciarse dichos pueblos y comunidades en la consulta que se les realice.

Así, desde mi punto de vista, el respeto al derecho fundamental de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, no está en función del resultado último del procedimiento legislativo o administrativo. La consulta previa es una exigencia que requiere respetarse en todos los casos en los que se pretenda implementar alguna medida administrativa o legislativa susceptible de afectarles directamente, por lo que el incumplimiento a ese derecho fundamental siempre será de análisis previo y estudio preferente al producto legislativo o administrativo en sí mismo.

II. La participación y representación de los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas.

El artículo 23¹² de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en la dirección de los asuntos

¹² Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 23. Derechos Políticos

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:



públicos, a votar y a ser elegidos en elecciones, y a tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de cada Estado.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido el derecho de acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Asimismo, que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular, como por nombramiento o designación.¹³ Por otra parte, ha señalado que la participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan, con el propósito de intervenir en la designación de quienes van a gobernar o se encargarán de hacerlo.¹⁴

Los artículos 3,¹⁵ 4¹⁶ y 5¹⁷ de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconocen que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho, pueden determinar libremente su condición política y perseguir en las mismas condiciones su desarrollo económico, social y cultural. Asimismo, reconocen que los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales. Finalmente, prevén su derecho

"a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y

"c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal."

¹³ Caso *Yatama vs Nicaragua*, sentencia de 23 de junio de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) párrafo 200.

¹⁴ *Idem*, párrafo 196.

¹⁵ **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

"Artículo 3

"Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural."

¹⁶ **"Artículo 4**

"Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas."

¹⁷ **"Artículo 5.**

"Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado."



a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, **manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.**

Por su parte, el artículo 2, apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución General¹⁸ dispone que los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, tienen derecho a la libre determinación y autonomía. Así, reconoce su derecho a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; garantiza el derecho de las mujeres y los hombres indígenas a votar y ser votados en condiciones de igualdad y **consagra el derecho a elegir, en los Municipios con esa población, a representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad.**

Conforme a lo anterior, los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, tienen derecho a participar en la toma de decisiones de asuntos públicos, como puede ser la actividad política de su localidad. **En específico, no cabe duda que tienen derecho a nombrar representantes ante los Ayuntamientos en Municipios con población indígena o afromexicana.**

Por ello, la determinación de qué personas integran los Cabildos de los Ayuntamientos y la forma que pueden participar en la toma de decisiones, incide en el derecho de participación política de los pueblos y comunidades indígenas, así como en los alcances de su derecho a nombrar representantes ante dichos órganos.

¹⁸ Constitución General

"**Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible. ...

"**A.** Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: ...

"**III.** Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales. ...

"**VII.** Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

"Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas."



Así, desde mi punto de vista, aun cuando existan medidas legislativas o administrativas que no estén dirigidas directamente a normar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y afromexicanas, lo cierto es que pueden impactar en el pleno ejercicio de sus derechos, como son los de participación y representación política.

Consecuentemente, al establecerse medidas legislativas o administrativas relacionadas con el ejercicio efectivo de los derechos de participación y representación de los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, es indudable que éstos deben ser consultados previamente.

III. Los presidentes de comunidad, como parte de los derechos de representación y participación de los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, en el Estado de Tlaxcala.

El artículo 1o. de la Constitución del Estado de Tlaxcala¹⁹ reconoce que esa entidad tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos náhuatl y otomí, por lo que se reconocen a los pueblos y comunidades indígenas y se les garantiza el derecho a preservar su forma de vida y elevar el bienestar social de sus integrantes.

En función de la composición pluricultural en el Estado de Tlaxcala, existen diversos ordenamientos que regulan diversas cuestiones relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas.

De esta manera, la Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala tiene por objeto proteger los derechos de los hom-

¹⁹ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala**

"Artículo 1. El Estado de Tlaxcala es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, es Libre y Soberano en lo concerniente a su régimen interior.

"Tiene el Estado de Tlaxcala una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos náhuatl y otomí, por lo que se reconocen los pueblos y comunidades indígenas y se les garantiza el derecho a preservar su forma de vida y elevar el bienestar social de sus integrantes. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, cultura, religión, educación bilingüe, usos, costumbres, tradiciones, prácticas democráticas, patrimonio étnico, artesanal y formas específicas de organización social y se garantiza a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

"Sólo se reconocerá como limitante a lo anteriormente establecido, el menoscabo a los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los reconocidos en la presente Constitución.

"Los tribunales y Jueces velarán por el respeto de los derechos fundamentales de los indígenas y la dignidad e igualdad entre el varón y la mujer."



bres y mujeres de las comunidades y pueblos indígenas en dicha entidad federativa,²⁰ así como garantizar el derecho a la libre determinación de las comunidades y pueblos indígenas en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad en lo cultural, económico, político y social.²¹

Los numerales 32 y 33²² de la ley citada prevén que las autoridades del Estado de Tlaxcala respetarán, reconocerán, fomentarán y garantizarán la asignación de las autoridades, representantes o gobierno interno, que por sus procedimientos, prácticas tradicionales o usos y costumbres, hagan los pueblos indígenas.

En específico, la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala prevé en su artículo 113²³ que en los poblados distintos a la cabecera municipal que tengan más de mil habitantes se establecerán **presidencias de comunidad, quienes actúan en sus respectivas circunscripciones como representantes de los Ayuntamientos.**²⁴

²⁰ **Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala**

"**Artículo 1.** Esta ley tiene por objeto la protección de los derechos de los hombres y mujeres de las comunidades y pueblos indígenas en el Estado de Tlaxcala."

²¹ **Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala**

"**Artículo 2.** Esta ley garantiza el derecho a la libre determinación de las comunidades y pueblos indígenas en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad en lo cultural, económico, político y social, correspondiéndole al Gobierno del Estado, a la Comisión de Derechos y Cultura Indígena del Congreso del Estado y a los Ayuntamientos a través de la Comisión Municipal de Asuntos Indígenas, el rescate, conservación y desarrollo de su cultura, así como el impulso de su desarrollo integral."

²² **Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala**

"**Artículo 32.** El titular del Ejecutivo del Estado, sus dependencias, entidades y organismos auxiliares, los Poderes Legislativo y Judicial y los Ayuntamientos, respetarán y reconocerán la asignación de las autoridades, representantes o gobierno interno, que por sus procedimientos, prácticas tradicionales o usos y costumbres, hagan los pueblos indígenas."

"**Artículo 33.** El titular del Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos fomentarán y garantizarán que las comunidades indígenas elijan mediante sus procedimientos, tradiciones o usos y costumbres a sus autoridades, representantes o gobierno interno."

²³ **Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**

"**Artículo 113.** En los poblados distintos a la cabecera municipal que tengan más de mil habitantes se establecerán presidencias de comunidad, la declaratoria la hará el Congreso del Estado a solicitud del Ayuntamiento que corresponda."

²⁴ **Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**

"**Artículo 115.** Las presidencias de comunidad actuarán en sus respectivas circunscripciones como representantes de los Ayuntamientos y por consiguiente, tendrán de manera delegada las atribuciones que le sean necesarias para mantener en términos de esta ley el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar de su jurisdicción."



En este ordenamiento, las presidencias de comunidad se erigen como órganos desconcentrados de la administración pública municipal subordinadas al Ayuntamiento del Municipio,²⁵ y duran –por regla general– en su cargo el tiempo en que esté en funciones el propio Ayuntamiento.²⁶ Dentro de las obligaciones de las presidencias de comunidad se encuentra la de dar cuenta de los asuntos de su competencia al presidente municipal, quien dispondrá, si lo estima necesario, que lo hagan en una de las sesiones de Cabildo.²⁷

Asimismo, la ley antes mencionada establece en su numeral 116²⁸ que **las presidencias de comunidad pueden elegirse mediante el sistema de usos y costumbres**, de acuerdo con el catálogo que al efecto expida el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, además de que podrán representar comunidades, barrios o secciones. **Incluso, cuentan con la facultad, entre otras, de promover la participación y cooperación de grupos indígenas,**²⁹

²⁵ **Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**

"**Artículo 117.** Las presidencias de comunidad como órganos desconcentrados de la administración pública municipal estarán subordinadas al Ayuntamiento del Municipio del que formen parte, sujetos a la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, en aquellas facultades administrativas que desarrollen dentro de su circunscripción."

²⁶ **Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**

"**Artículo 118.** Los presidentes de comunidad durarán en su cargo el tiempo que, a su vez esté en funciones el Ayuntamiento, salvo costumbre en contrario, que en todo caso no podrá exceder del ejercicio constitucional."

²⁷ **Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**

"**Artículo 119.** Los presidentes de comunidad darán cuenta de los asuntos de su competencia al presidente municipal y éste, si lo estima necesario, dispondrá que lo hagan en una de las sesiones de Cabildo."

²⁸ **Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**

"**Artículo 116.** **Las presidencias de comunidad** son órganos desconcentrados de la administración pública municipal, **estarán a cargo de un presidente de comunidad**, el cual será electo cada tres años conforme a lo previsto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado y las bases siguientes:

"I. La elección de presidentes de comunidad se realizará en la misma fecha en que se celebre la elección de Ayuntamientos. El Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, **determinará qué presidencias de comunidad se elegirán mediante el sistema de usos y costumbres**, de acuerdo al catálogo que para tal efecto expida.

"Las casillas que reciban la votación de la elección de Ayuntamientos recibirán la respectiva para presidentes de comunidad conforme lo dispone la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala;

"II. El Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones expedirá la convocatoria para elegir presidentes de comunidad por voto universal, libre, secreto, personal y directo, en la misma fecha en que haga lo propio para la elección de Ayuntamientos.

"En la convocatoria se establecerá con precisión: ...

"b) La relación de las comunidades, barrios o secciones, que eligen presidente de comunidad, por voto universal, libre, secreto, personal y directo."



cuestión que se ratifica en el párrafo tercero del artículo 11³⁰ de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

Ejemplo de lo anterior, es el Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, en la que 5 de los 12 presidentes de comunidad fueron electos por usos y costumbres, de acuerdo con su libre determinación y autonomía.³¹

En conclusión, las presidencias de comunidad representan, entre otros grupos de población, a las comunidades indígenas ante el Ayuntamiento y a través de esta figura se les permite exponer sus problemas ante el Cabildo municipal y participar en las decisiones del Municipio. Incluso, puede ser el caso de que los titulares de dichas presidencias sean elegidos por el sistema de usos y costumbres.

Así, la figura de las presidencias de comunidad está ligada a los pueblos y comunidades indígenas, y afromexicanas, como parte de su derecho a elegir y ser elegidos en la conformación, ejercicio y control del poder político de los Ayuntamientos en donde se encuentran, bajo condiciones de igualdad.

Bajo esa consideración, estimo que cualquier aspecto que impacte en la regulación de los presidentes de comunidad debería ser consultado a los pueblos y comunidades indígenas, pues –insisto– esa figura jurídica está ligada a la representación que pueden tener los pueblos y comunidades indígenas en los Ayuntamientos en donde se encuentran ubicadas.

²⁹ Ley Municipal del Estado de Tlaxcala

"Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad: ...

"XVIII. Promover la participación y la cooperación de sus vecinos, la de grupos indígenas y marginados en programas de beneficio comunitario."

³⁰ Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala "Artículo 11.

Votar es un derecho y una obligación de la ciudadanía que se ejerce para cumplir la función estatal de integrar los órganos de gobierno y de representación popular.

"El derecho a votar es universal; las restricciones que se le impongan serán aquellas establecidas por la Constitución y conforme a los criterios de los órganos jurisdiccionales federales en materia electoral. Su ejercicio será libre, secreto, personal, directo, por una sola opción entre todas las que sean presentadas en una misma boleta electoral, en el tipo de elección de que se trate.

"El derecho a votar en las elecciones de titulares de las presidencias de comunidad por sistemas normativos internos o de usos y costumbres se ejercerá según las modalidades o las formas que dichos sistemas establezcan o las que la asamblea general o de comunidad determine, siempre previamente al proceso electivo respectivo."

³¹ Catálogo de presidencias de comunidad que realizan elecciones mediante el sistema de usos y costumbres, disponible en: http://itetlax.org.mx/PDF/Doc_Publicos/CATALOGO%20DE%20PRESIDENCIAS%20DE%20COMUNIDAD_final.pdf



IV. Inconstitucionalidad de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.

Los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, disponen lo siguiente:

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entiende por:

"...

"**Presidente de comunidad:** Al representante político de una comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal e integra el Cabildo con carácter similar al de regidor."

"**Artículo 120.** Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:

"I. Acudir a las sesiones de Cabildo con voz y voto."

Los Municipios actores plantearon que esas disposiciones resultaban contrarias al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conceder a las presidencias de comunidad el derecho a integrar el Cabildo y concederles derecho a voto.

Aun cuando en principio pareciera ser que el anterior planteamiento se refiere únicamente a la integración del Cabildo, desde mi punto de vista se actualiza una incidencia directa a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Tlaxcala.

Como expliqué en los apartados anteriores, las presidencias de comunidad se vinculan con la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, en tanto que se trata de un mecanismo que les permite participar de forma efectiva en la conformación, ejercicio y control del poder político de los Ayuntamientos en donde se encuentran.

Incluso, en el recurso de reclamación 3/2018-CA interpuesto por presidentes de las comunidades de las secciones segunda, cuarta, quinta, séptima y novena del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Estado de Tlaxcala, resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte en sesión de cuatro de abril de dos mil dieciocho, en el que fui ponente, se precisó lo siguiente:

"... Como ya se mencionó, en el presente caso cuatro de los presidentes de comunidades que interpusieron la controversia constitucional fueron electos mediante el sistema de usos y costumbres, por ende puede pensarse que



tales autoridades están en aptitud legal de demandar en vía de controversia constitucional que no se afecten las facultades que rigen su funcionamiento. Como ya se dijo, la reforma impugnada al artículo 120 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala **consistió en suprimir el derecho de voto de los presidentes de comunidad en las sesiones del Cabildo, por lo que es evidente que afecta su funcionamiento.** De ahí que no se surte un motivo manifiesto e indudable de improcedencia para desechar la demanda por acuerdo del Ministro instructor.

De esta forma, será en la sentencia de la controversia constitucional en la que se defina el alcance de la facultad de representación de los presidentes de comunidad que conforman los Municipios de Tlaxcala, y que de acuerdo con la Constitución del Estado su gobierno tiene por objeto procurar el progreso y bienestar de *sus comunidades*. Para definir el alcance de la representación de los presidentes de comunidad **se deberá tener en cuenta que algunas de las comunidades eligen a su presidente mediante usos y costumbres, y que la medida impugnada incide directamente en las facultades de los presidentes de comunidad y en la libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas, particularmente al privarles de voto en el Cabildo.** Más aún, deberá tenerse en cuenta que los otros integrantes del Ayuntamiento, entre ellos el síndico, se benefician de la supresión de su derecho de voto y, por ende, tienen intereses contradictorios para promover la controversia constitucional...".

Es decir, desde la resolución del recurso de reclamación antes mencionado se había sostenido que las presidencias de comunidad están vinculadas con los derechos de participación y representación de los pueblos y comunidades indígenas, y afromexicanas, ya que sus titulares pueden elegirse a través del sistema de usos y costumbres.

Pero dicha figura también impacta en los derechos de participación y representación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas cuando no es electa a través del sistema de usos y costumbres, pues hay que tener en cuenta que ellas forman parte de la población de los Municipios actores, por lo que pueden ocupar esos cargos y, por ende, **les resulta relevante la forma en que participarán en el Ayuntamiento,** además de que cuentan con la facultad de **promover la participación y cooperación de grupos indígenas.**

Debo recordar que las situaciones sobre las que deben celebrarse las consultas son aquellas que puedan afectarse a los pueblos y comunidades de forma diferenciada respecto de otros individuos de la sociedad, la cual se presenta "... cuando la decisión se relaciona con los intereses o las condiciones específicos de determinados pueblos indígenas, incluso si la decisión tiene efectos más



amplios, como es el caso de ciertas leyes...³² Así, el deber de formular la consulta respectiva se encuentra en función "... del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas..."³³

Al respecto, es importante exponer que:

- En el comunicado de prensa número 392/2020, de 7 de agosto del 2020, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, se expuso que la **población hablante de lengua indígena** en el Estado de Tlaxcala asciende a 27,653.³⁴
- Conforme a los Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 2002, en los Municipios de Contla de Juan Cuamatzi el total de la población indígena era de 11, 667 (de un total de 28,842), en Tlaxco ascendía a 495 (de un total de 33,893) y en Yahquemehcan era de 371 (de un total de 21,555).³⁵

³² Conforme al Informe A/HRC/12/34 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, párrafo 43.

³³ Informe A/HRC/12/34, párrafo 45.

³⁴ Información sobre lenguas indígenas en México

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, la población de 5 años de edad o más que habla alguna lengua indígena ascienden a 6' 695, 228, de las cuales 50.9% son mujeres y 49.1% hombres establecidos principalmente en el sur, oriente y sureste del territorio nacional: COMUNICACIÓN SOCIAL Oaxaca, Chiapas, Veracruz de Ignacio de la Llave, Puebla y Yucatán. Estas cinco entidades concentran 61.09% de la población total de habla indígena.

Población hablante de lengua indígena por entidad federativa según sexo

Entidad Federativa	Total	Hombres	Mujeres
(...)	(...)	(...)	(...)
Tlaxcala	27,653	50.2	49.8

³⁵ Cuadro 1. Población total, población indígena y sus características
Población total e indígena de 5 años y más, total y hablantes de lengua indígena, según condición de habla española, lenguas predominantes y tipo de Municipio*, México, 2000 [1/58]

Cto. Cto. Estado	Municipios	Población de 5 años y más															
		Población				Población hablante de lengua indígena (PBLI)											
		Total	Indígena	Total	%	Mixolingües	Alingües	Mixolengües	Lengua 1	Lengua 2	Lengua 3	Tipos de lengua					
TOTAL NACIONAL		97 489 412	90 203 467	80.8	80 794 804	8 488 967	7.8	1 697 995	17.0	4 912 996	6.0	3 689 996	3.8	1 697 995	1.7	1 697 995	1.7
TLAXCALA		2 766 464	2 766 464	100.0	2 766 464	2 766 464	100.0	1 729 296	62.2	1 037 168	37.5	1 037 168	37.5	1 037 168	37.5	1 037 168	37.5
39	017	MANZANILLO DE CERRILLO	9 317	7 164	76.9	7 164	76.9	10	0.1	800	8.6	800	8.6	800	8.6	800	8.6
39	018	MANZANILLO DE LA SIERRA	10 848	8 140	75.1	8 140	75.1	10	0.1	1 000	9.2	1 000	9.2	1 000	9.2	1 000	9.2
39	019	TEPEYALTLA DE LA SIERRA	14 113	4 110	29.1	4 110	29.1	10	0.1	1 000	7.1	1 000	7.1	1 000	7.1	1 000	7.1
39	020	TLAXCALA	73 130	3 983	5.4	3 983	5.4	11	0.0	1 000	2.6	1 000	2.6	1 000	2.6	1 000	2.6
39	024	TLAXCO	22 892	495	2.1	495	2.1	0	0.0	100	0.4	100	0.4	100	0.4	100	0.4
39	025	YAHQUEMEHCAN	21 555	371	1.7	371	1.7	0	0.0	100	0.5	100	0.5	100	0.5	100	0.5
39	026	YAHQUEMEHCAN	10 462	193	1.8	193	1.8	0	0.0	100	1.0	100	1.0	100	1.0	100	1.0
39	027	YAHQUEMEHCAN DE TRINIDAD	1 700	216	12.7	216	12.7	1	0.1	100	5.9	100	5.9	100	5.9	100	5.9
39	028	YAHQUEMEHCAN DE TRINIDAD	3 156	281	8.9	281	8.9	0	0.0	100	3.2	100	3.2	100	3.2	100	3.2
39	029	YAHQUEMEHCAN DE TRINIDAD	30 867	140	0.4	140	0.4	0	0.0	100	0.4	100	0.4	100	0.4	100	0.4
39	030	YAHQUEMEHCAN DE TRINIDAD	7 135	193	2.7	193	2.7	0	0.0	100	2.7	100	2.7	100	2.7	100	2.7
39	041	YAHQUEMEHCAN DE TRINIDAD	33 190	1 489	4.5	1 489	4.5	1	0.0	100	4.5	100	4.5	100	4.5	100	4.5
39	042	YAHQUEMEHCAN DE TRINIDAD	20 236	163	0.8	163	0.8	0	0.0	100	0.8	100	0.8	100	0.8	100	0.8
39	043	YAHQUEMEHCAN DE TRINIDAD	31 333	313	1.0	313	1.0	0	0.0	100	1.0	100	1.0	100	1.0	100	1.0
39	044	YAHQUEMEHCAN DE TRINIDAD	31 911	347	1.1	347	1.1	0	0.0	100	1.1	100	1.1	100	1.1	100	1.1



- En el Panorama sociodemográfico de Tlaxcala 2015, elaborado por el INEGI se expone que en el Municipio de Contla de Juan Cuamatzi el 60.5% de la población se considera indígena, de un total de 38,330; respecto a los Municipios de Tlaxco y Yauhquemehcan se precisa que no hay muestra suficiente que permite identificarlos, pero en este último existe un 0.06% (de un total de 38,296), que se considera afrodescendiente.

Así, desde mi punto de vista, las disposiciones impugnadas en las presentes controversias constitucionales no inciden exclusivamente en la integración de los Cabildos, como si se tratara de un aspecto ajeno a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y afromexicanas, sino que los afecta de manera directa, en tanto que esos funcionarios, muchas veces electos a través de sistemas normativos internos, participan en la vida política del Municipio.

En efecto, a través de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala se les reconoce una participación más activa a los titulares de las presidencias de comunidad, al permitirles integrar el Cabildo municipal y participar en sus sesiones con derecho de voz y voto.

De tal suerte, que el contenido del decreto impugnado constituye una medida legislativa que pudiera afectar a los pueblos y comunidades indígenas, y afromexicanas, por lo que para su emisión, el Congreso de Tlaxcala debió consultarles previamente.

Sin que obste para llegar a esa conclusión el que pudiera sostenerse que su contenido es contrario al artículo 115 de la Constitución General. La consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas es un requisito procedimental de validez de los actos legislativos que pudieren incidir en sus derechos e intereses de manera directa, por lo que su estudio es preferente al de fondo. Por otra parte, no podemos anticiparnos al producto que dicha consulta pudo haber tenido y entrar al fondo por un argumento de economía.

Por estas razones, en la sesión en que se discutieron los presentes asuntos voté por la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, pero por vulnerar los numerales 2 de la Constitución General y 6 del Convenio 169 de la OIT, en relación con los diversos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de mayo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL ESTADO DE TLAXCALA TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA GENERAL O PRONUNCIADO EL ACTO QUE SEA OBJETO DE LA CONTROVERSIA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU APLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN (ARTÍCULOS 4, DEFINICIÓN NOVENA, Y 120, FRACCIÓN I, DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE (ARTÍCULOS 4, DEFINICIÓN NOVENA, Y 120, FRACCIÓN I, DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU IMPROCEDENCIA CONTRA NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL SE ACTUALIZA CUANDO SE REFIEREN A LA "MATERIA ELECTORAL DIRECTA" POR REGULAR ALGÚN PROCEDIMIENTO DE RENOVACIÓN DE UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR O LA INTEGRACIÓN DE LOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS QUE GARANTIZAN LA LEGALIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

VII. AYUNTAMIENTOS. EL CARGO DE PRESIDENTE DE COMUNIDAD PREVISTO EN LA REGULACIÓN DE TLAXCALA CARECE DE RECONOCIMIENTO



CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, DEFINICIÓN NOVENA, Y 120, FRACCIÓN I, DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA).

VIII. AUTONOMÍA MUNICIPAL. SU EFICACIA REQUIERE QUE LAS DECISIONES DEL AYUNTAMIENTO SE ADOPTEN ÚNICA Y EXCLUSIVAMENTE POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS ELECTOS BAJO LAS CONDICIONES QUE ESTABLECE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, DEFINICIÓN NOVENA, Y 120, FRACCIÓN I, DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA).

IX. AYUNTAMIENTOS. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE SU INTEGRACIÓN IMPIDE QUE EN LAS SESIONES DEL CABILDO MUNICIPAL VOTEN PERSONAS QUE NO OSTENTEN LOS CARGOS DE PRESIDENTE MUNICIPAL, SÍNDICO O REGIDOR.

X. LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES CONSTITUCIONALES.

XI. LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. LOS CONGRESOS LOCALES CARECEN DE ATRIBUCIONES PARA CONFERIR DERECHO A VOTAR EN LAS SESIONES DEL CABILDO MUNICIPAL A QUIENES NO TENGAN EL CARÁCTER DE PRESIDENTE MUNICIPAL, SÍNDICO O REGIDOR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, DEFINICIÓN NOVENA, Y 120, FRACCIÓN I, DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA).

XII. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. NO ES APLICABLE PARA ANALIZAR LA VALIDEZ DE LA REGULACIÓN DE LAS FACULTADES DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO.

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO DEL DECRETO NO. 149, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 23 DE AGOSTO DE 2018).



XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A LAS IMPUGNADAS Y DECLARADAS INVÁLIDAS, PARA EVITAR UN VACÍO LEGISLATIVO (REVIVISCENCIA DE LOS ARTÍCULOS 4, DEFINICIÓN NOVENA, Y 120, FRACCIÓN I, DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA, PREVIO A SU REFORMA MEDIANTE EL DECRETO NO. 149, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 23 DE AGOSTO DE 2018).

XV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA CON EFECTOS DE REVIVISCENCIA QUE ÚNICAMENTE SE SURTEN ENTRE LAS PARTES, A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ Y REVIVISCENCIA DE LOS ARTÍCULOS 4, DEFINICIÓN NOVENA, Y 120, FRACCIÓN I, DE LA LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA, REFORMADOS MEDIANTE EL DECRETO NO. 149, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 23 DE AGOSTO DE 2018, ASÍ COMO LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO SEGUNDO DEL DECRETO NO. 75, PUBLICADO EN DICHO MEDIO DE DIFUSIÓN OFICIAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2018 Y, POR EXTENSIÓN, LA DEL ARTÍCULO TRANSITORIO PRIMERO, PÁRRAFO PRIMERO, DEL REFERIDO DECRETO NO. 149).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 39/2019. MUNICIPIO DE TLAXCO, TLAXCALA. 3 DE NOVIEMBRE DE 2020. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al tres de noviembre de dos mil veinte, emite la siguiente

Sentencia

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la controversia constitucional 39/2019, promovida por el Municipio de Tlaxco, Tlaxcala, contra los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tlaxcala.



I. Antecedentes

1. Hechos que dieron lugar a la controversia. El veintiuno de julio de dos mil quince se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el **Decreto No. 118.**¹ Por medio de este instrumento, entre otras modificaciones y adiciones, se reformó el artículo 90 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala. En la nueva redacción del precepto se dispuso que los integrantes de los Ayuntamientos electos en los procesos electorales ordinarios de esa entidad federativa tomarían posesión el día treinta y uno de agosto inmediato posterior a la fecha de su elección.²

2. El veintidós de enero de dos mil dieciséis se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el **Decreto No. 193.**³ Éste adicionó un artículo décimo segundo transitorio al referido Decreto No. 118 que había reformado la Constitución Local seis meses atrás (*supra* párr. 1). En el artículo transitorio adicionado se dispuso que los integrantes de los Ayuntamientos elegidos en los comicios de dos mil dieciséis asumirían el cargo el uno de enero de dos mil diecisiete y terminarían su mandato el treinta de agosto de dos mil veintiuno, teniendo por única ocasión el periodo de gobierno una duración de cuatro años ocho meses.⁴

3. El cinco de junio del dos mil dieciséis se llevó a cabo la jornada electoral para renovar a los integrantes del Ayuntamiento y a los presidentes de comunidad del Municipio de Tlaxco, Tlaxcala. Una vez resueltas las impugnaciones

¹ Véase el Decreto No. 118, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia político electoral, disponible en la dirección *web*: <http://periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/Ex21072015.pdf>.

² "Artículo 90. ...

"Los integrantes del Ayuntamiento electos en procesos ordinarios tomarán posesión el día treinta y uno de agosto inmediato posterior a la fecha de su elección y podrán ser reelectos hasta por un periodo consecutivo, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."

³ Véase el Decreto No. 193, por el que se adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, disponible en la dirección *web*: <http://periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/Ex22012016.pdf>.

⁴ Véase ídem.



por las instancias correspondientes, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones aprobó la asignación de regidurías de dicho Ayuntamiento y determinó que éste quedaría conformado por el presidente municipal, un síndico y siete regidores.⁵ De este modo, los nuevos integrantes del Ayuntamiento y los treinta y ocho presidentes de comunidad electos tomaron protesta del cargo el uno de enero de dos mil diecisiete.⁶

4. El veintitrés de agosto de dos mil dieciocho se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el **Decreto No. 149**.⁷ Por medio de este instrumento se reformaron los artículos 4, definición novena 14 y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. En lo que interesa al presente asunto, dichas modificaciones legales básicamente equiparaban a los presidentes de comunidad con los regidores y les conferían derecho de voto en las sesiones del Cabildo municipal. Además, el artículo primero transitorio de ese mismo decreto estableció que las reformas a la referida ley municipal entrarían en vigor el uno de septiembre de dos mil veintiuno, salvo la relativa al artículo 14 que lo haría al día siguiente de su publicación.⁸

5. El treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho; sin embargo, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el **Decreto No. 75**.⁹ En su artículo segundo se reformó el artículo primero transitorio del diverso Decreto No. 149 publicado el veintitrés de agosto anterior (*supra* párr. 4). El artículo primero transitorio modificado ahora disponía que las reformas a los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, entrarían en vigor el uno de enero de dos mil diecinueve,¹⁰ es decir, dos años y ocho meses antes de lo previsto originalmente.

⁵ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 39/2019, fojas 86 y 87.

⁶ Véase *ibíd.*, fojas 72 a 83.

⁷ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 28/2019, fojas 313 a 316.

⁸ **"Artículo primero transitorio (publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho).** El presente decreto entrará en vigor a partir del día uno de septiembre del año dos mil veintiuno, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

"Sin perjuicio de lo anterior, por excepción, la reforma al artículo 14 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala entrará en vigor el día siguiente a su publicación oficial."

⁹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 28/2019, fojas 213 a 215.

¹⁰ **Artículo primero transitorio (reformado el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho).** El presente decreto entrará en vigor a partir del día uno de enero del año dos mil diecinueve, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.



6. Presentación de la demanda. El treinta y uno de enero de dos mil diecinueve el Municipio de Tlaxco, Tlaxcala, a través de su presidente municipal y de su síndico, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tlaxcala. En su demanda señaló como actos impugnados los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, así como el artículo segundo del Decreto No. 75 (*supra* párr. 5). Argumentó, en síntesis, que las normas impugnadas vulneraban en su perjuicio el principio de autonomía municipal previsto en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución Federal). Asimismo, señaló como terceros interesados a los presidentes de comunidad de ese Municipio.¹¹

7. Trámite y admisión de la demanda. El siete de febrero de dos mil diecinueve el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la controversia constitucional, registrarla con el número **39/2019** y turnarla al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que se encargara de instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo, pues el juicio guardaba conexidad con las diversas controversias constitucionales 28/2019 y 38/2019 que le habían sido turnadas previamente.¹²

8. El veintiocho de mayo siguiente el Ministro instructor admitió a trámite la demanda.¹³ Por un lado, tuvo como autoridades demandadas al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, ambos del Estado de Tlaxcala, por lo que ordenó emplazarlos a juicio para que formularan su contestación. Por economía procesal se estimó innecesario requerir en este asunto las documentales relacionadas con los antecedentes legislativos del decreto impugnado, toda vez que éstos ya habían sido requeridos en las controversias constitucionales 28/2019 y 38/2019. Por otro lado, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal del (sic) para que manifestaran lo que correspondiera a su representación. Finalmente, resolvió no tener como terceros interesados a los presidentes de comunidad del Municipio actor debi-

¹¹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 39/2019, fojas 1 a 69.

¹² Véase *ibíd.*, foja 102.

¹³ Véase *ibíd.*, foja 103 a 105.



do a que sólo podían intervenir con tal carácter las entidades, poderes y órganos señalados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

9. Contestación a la demanda. El dieciséis de agosto de dos mil diecinueve los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala presentaron sendos escritos donde dieron contestación a la demanda,¹⁴ mismos que fueron agregados al expediente mediante auto de trece de septiembre de dos mil diecinueve.¹⁵

10. Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción. El veintinueve de octubre de dos mil diecinueve 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 ella se hizo relación de los autos, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos formulados por la parte actora y se puso el expediente en estado de resolución.¹⁶

11. Primera discusión y retorno del asunto. En sesión de diecinueve de mayo de dos mil veinte el Ministro instructor sometió a consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación un primer proyecto de sentencia. El Tribunal Pleno resolvió por mayoría de seis votos desechar el proyecto presentado y retornar el asunto a una Ministra o Ministro de la mayoría.¹⁷

12. En consecuencia, el veintiuno de mayo siguiente el Ministro presidente acordó retornar el expediente al Ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de formular un nuevo proyecto de resolución.¹⁸

II. Competencia

13. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional en términos de lo dis-

¹⁴ Véase *ibíd.*, fojas 145 a 166 y 139 a 145, respectivamente.

¹⁵ Véase *ibíd.*, fojas 173 y 174.

¹⁶ Véase *ibíd.*, foja 181.

¹⁷ Votaron así las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Véase *ibíd.*, fojas 187 a 189.

¹⁸ Véase *ibíd.*, foja 186.



puesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal;¹⁹ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,²⁰ así como en los puntos segundo, fracción I, y quinto, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,²¹ pues se trata de un conflicto entre un Municipio y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado al que aquél pertenece, en el que se plantea la invalidez de normas de carácter general, por lo que resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. Legitimación

14. Legitimación activa. De acuerdo con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria²² el actor deberá comparecer a juicio por conducto de

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: ...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

²⁰ **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."

²¹ **"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. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."

"QUINTO. Los asuntos de la competencia originaria del Pleno referidos en el punto tercero del presente Acuerdo General se turnarán y radicarán en el Pleno o en una Sala en términos de lo previsto en el Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los radicados de origen en el Pleno podrán remitirse a las Salas en términos de lo establecido en el punto sexto de este instrumento normativo."

²² **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.

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.



los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En el caso, la demanda fue suscrita por Gardenia Hernández Rodríguez y José Anastasio Amador Márquez López, en su carácter de presidenta y síndico del Municipio de Tlaxco, Tlaxcala, quienes demostraron tener tal cargo con la presentación de la copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.²³ Si en términos del artículo 42, fracción III, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala²⁴ los síndicos tienen expresamente la atribución de representar a los Municipios en los procedimientos jurisdiccionales, entonces se tiene por acreditada la legitimación activa del Municipio actor.

15. Legitimación pasiva. El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria establece que tendrá el carácter de demandado en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la impugnación.²⁵ Dado que en la tramitación de la presente controversia se tuvieron como partes demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tlaxcala, en términos del artículo 11 de la ley reglamentaria²⁶ procede analizar la personalidad de cada uno de los funcionarios que comparecen en representación de dichas autoridades.

16. Por un lado, en representación del Poder Ejecutivo de Tlaxcala compareció Ramón Rafael Rodríguez Mendoza, consejero jurídico del Poder Ejecutivo Estatal, quien acreditó su personalidad mediante la presentación de la copia certificada de su nombramiento expedido por el gobernador de la entidad federativa el día dos de mayo de dos mil diecisiete.²⁷ Si de acuerdo con los artículos

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

²³ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 39/2019, foja 70.

²⁴ "Artículo 42. Las obligaciones y facultades del síndico son: ...

"III. Representar al Ayuntamiento en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos."

²⁵ "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."

²⁶ Véase *supra* nota 22.

²⁷ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 39/2019, foja 142.



11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala,²⁸ así como 23 y 25 del Reglamento Interior del Despacho del Gobernador²⁹ y 8 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Tlaxcala,³⁰ el consejero jurídico tiene la atribución de representar al gobernador de dicha entidad en los procedimientos jurisdiccionales en los que sea parte, entonces es claro que dicho funcionario cuenta con legitimación para comparecer en representación del Poder Ejecutivo demandado.

17. Por otro lado, en representación del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala compareció la diputada Luz Vera Díaz, en su carácter de presidente de la Comisión Permanente del Congreso del Estado. Esta calidad fue acreditada con la certificación de la Secretaría Parlamentaria en la que consta su nombramiento.³¹ Si de acuerdo con el artículo 55 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala el funcionamiento de la Comisión Permanente se rige por las reglas establecidas en el capítulo correspondiente a la Mesa Directiva del Congreso³² y, por su parte, el artículo 48, fracción I, de ese mismo ordenamiento prevé que el presidente de ese órgano tiene la representación del Congreso del Estado,³³ entonces también es claro que dicha funcionaria está legitimada para

²⁸ "Artículo 11. Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos del orden administrativo del Estado, el Poder Ejecutivo distribuirá sus facultades entre las dependencias siguientes: ...

"La Contraloría del Ejecutivo y la Consejería Jurídica del Ejecutivo, estarán directamente adscritas al titular del Poder Ejecutivo y contarán con las atribuciones señaladas en el Reglamento Interior del Despacho del Gobernador y demás ordenamientos jurídicos aplicables."

²⁹ "Artículo 23. La Contraloría del Ejecutivo y la Consejería Jurídica del Ejecutivo se encuentran adscritas directamente al titular del Poder Ejecutivo conforme a lo que establece el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala."

"Artículo 25. Las atribuciones y facultades a que se ha hecho referencia en párrafos anteriores se establecerán en los Reglamentos Interiores que cada uno de los órganos expida."

³⁰ "Artículo 8. El consejero tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

"I. Representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado y a su titular, en los procedimientos administrativos, ministeriales o jurisdiccionales, tanto locales como federales, de cualquier materia o naturaleza en los que el Gobierno del Estado sea parte o tenga interés jurídico; la representación a que se refiere esta fracción, comprende de manera enunciativa, la presentación y contestación de demandas, la formulación de reconvenión, el ofrecimiento y desahogo de todo tipo de pruebas, la promoción de incidentes, la interposición de recursos, quejas y en general de cualquier medio de impugnación y constituye una representación amplísima."

³¹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 38/2019, foja 97.

³² "Artículo 55. Son aplicables al funcionamiento de la Comisión Permanente, las normas contenidas en el capítulo que antecede.

³³ "Artículo 48. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva las siguientes: ...



comparecer en la presente controversia en representación del Congreso Local demandado.

IV. Precisión de las normas impugnadas

18. En términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria,³⁴ procede fijar las normas generales o actos objeto de la controversia y la apreciación de las pruebas para tenerlos o no por demostrados. De las afirmaciones de las partes y de las constancias que obran en autos se desprende que en la presente controversia constitucional se impugnan y se acredita la existencia de las siguientes normas de carácter general, en cuya expedición participaron los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala:

A. Se impugnan los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial de la entidad federativa.³⁵ Su existencia queda acreditada con copia certificada del ejemplar de la referida publicación oficial correspondiente a esa fecha.³⁶

B. Se impugna el artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.³⁷ Su existencia queda acreditada con copia certificada del ejemplar de esa misma fecha de la referida publicación oficial local.³⁸

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado."

³⁴ **"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."

³⁵ **"Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entiende por: ...

"Presidente de comunidad: Al representante político de una comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal e integra el Cabildo con carácter similar al de regidor."

"Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:

"I. Acudir a las sesiones de Cabildo con voz y voto."

³⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 28/2019, fojas 313 a 316.

³⁷ **"Artículo segundo.** Con fundamento en lo establecido en los preceptos invocados en el artículo anterior, se reforma el párrafo primero del artículo primero transitorio del Decreto Número Ciento



V. Oportunidad

19. La impugnación de normas generales en una controversia constitucional debe hacerse dentro de los plazos establecidos en la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria,³⁹ pues de lo contrario, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de ese mismo ordenamiento legal⁴⁰ y, por ende, deberá sobreseerse respecto de ellas en términos del diverso artículo 20, fracción II, de la propia ley.⁴¹ En atención a que en el presente asunto se impugnan diversas disposiciones de carácter general cuya publicación se realizó en momentos distintos, el análisis de la oportunidad en su impugnación se hará atendiendo a cada una de ellas.

A

20. **Artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.** Estos dos preceptos legales fueron impugnados con motivo de la expedición del Decreto No. 75 que adelantó su entrada en vigor,⁴² es decir, no fueron controvertidos por su publicación, sino con motivo de un acto diverso a través del cual dichas normas generales supuestamente ocasionaron la afectación alegada por el Municipio actor. De este modo, que la impugnación de esos dos artículos pueda considerarse oportuna en términos de la ley regla-

Cuarenta y Nueve, aprobado por el Pleno del Congreso del Estado de Tlaxcala, el día catorce de agosto del año dos mil dieciocho, por el que se reforman la definición novena del artículo 4, el artículo 14 y la fracción I del artículo 120, todos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, para quedar como sigue:

"Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor a partir del día uno de enero del año dos mil diecinueve, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala."

³⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 28/2019, fojas 213 a 215.

³⁹ "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."

⁴⁰ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."

⁴¹ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

⁴² Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 39/2019, foja 9.



mentaria depende necesariamente de que se haya impugnado a tiempo el acto cuya vigencia haya actualizado *por vez primera* la afectación que el promovente les atribuye.

21. Efectivamente el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria permite que por vía de controversia constitucional las normas de carácter general se impugnen ya sea con motivo de su *publicación*, o bien, de su *primer acto de aplicación*.⁴³ Asimismo, el Tribunal Pleno ha sostenido que, para efectos de la procedencia de la controversia constitucional, el primer acto de aplicación de una norma general impugnada debe ser entendido en sentido amplio.⁴⁴ Ello significa que en este tipo de procedimientos válidamente puede ser considerada como acto de aplicación "*una diversa disposición de observancia general de igual o inferior jerarquía que la impugnada, en virtud de la cual se actualicen situaciones de las que depende su cumplimiento, y no necesariamente un acto dirigido en forma concreta y específica al actor*".⁴⁵ Dado que en controversias constitucionales, a diferencia de otros medios de control constitucional, rige un concepto amplio del principio de afectación,⁴⁶ para considerar que una norma general es el primer acto de aplicación de otra norma general en el sentido de la ley reglamentaria es suficiente con que la mera vigencia de la dispo-

⁴³ Véase *supra* nota 39.

⁴⁴ Véase la tesis aislada del Tribunal Pleno con clave P. XIV/2009, cuyos rubro y texto son: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CONTRA NORMAS GENERALES. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN QUE DA LUGAR A SU IMPUGNACIÓN PUEDE CONSISTIR EN UNA DIVERSA DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA GENERAL. El acto de aplicación con motivo del cual puede promoverse una controversia constitucional puede ser una diversa disposición de observancia general de igual o inferior jerarquía que la impugnada, en virtud de la cual se actualicen situaciones de las que depende su cumplimiento, y no necesariamente un acto dirigido en forma concreta y específica al actor. De esta manera, el supuesto de procedencia de la controversia consistente en el primer acto de aplicación de la norma, debe interpretarse en un sentido amplio, es decir, como una concreción normativa que al actualizar el supuesto de la norma, hace efectiva la impugnación.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1152, «con número de registro digital: 167542». (énfasis añadido).

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con número de identificación P./J. 42/2015 (10a.), cuyos título y subtítulo son: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33, «con número de registro digital: 2010668».



sición más reciente represente una concreción normativa de la más antigua que pueda generar algún tipo de perjuicio al promovente.

22. En el presente caso claramente se actualiza este supuesto, pues el Decreto No. 75, adelantó la fecha de entrada en vigor de las dos disposiciones generales impugnadas. Como ya se señaló en el apartado de antecedentes (*supra* párrs. 4 y 5), aunque originalmente estaba previsto que ello no sucediera, sino hasta el uno de septiembre de dos mil veintiuno, es decir, una vez que la actual integración del Ayuntamiento del Municipio actor hubiera concluido su mandato, el artículo segundo del Decreto No. 75 eliminó la *vacatio legis* de los artículos impugnados a partir del uno de enero de dos mil diecinueve. De este modo, los presidentes de comunidad del Municipio que habían tomado posesión del cargo el uno de enero de dos mil diecisiete, automáticamente adquirieron derecho a voto en las sesiones de Cabildo y vieron homologadas sus funciones a las de un regidor. En pocas palabras, la mera vigencia del Decreto No. 75 bastó para que en el Municipio actor entrara en vigor el régimen legal de toma de decisiones que aquí se impugna.

23. Así, bajo una noción amplia del principio de afectación y una postura *pro actione*,⁴⁷ en este caso en particular es claro que los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, sí podían ser controvertidos con motivo de la publicación del Decreto No. 75, pues es justo a través de él que se generó la afectación que alega el actor. De este modo, si la demanda se presentó el treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, esto es, dentro de los treinta días hábiles siguientes al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, fecha en que se publicó el referido decreto en el Periódico Oficial de la entidad federativa, entonces la impugnación en contra de aquellos preceptos resulta **oportuna**.

⁴⁷ En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala con número de identificación 1a. CCVI/2018 (10a.), cuyos título y subtítulo son: "PRINCIPIO *PRO ACTIONE*. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 377, «con número de registro digital: 2018780».



B

24. Artículo segundo del Decreto No. 75. Como recién se mencionó, este precepto fue impugnado con motivo de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho. Si conforme a la multicitada fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria el plazo para impugnar esta disposición de carácter general transcurrió del dos de enero de dos mil diecinueve al trece de febrero siguiente, entonces es evidente que su impugnación el treinta y uno de enero de dos mil diecinueve resulta **oportuna**.

VI. Causas de improcedencia

25. De que la impugnación de un acto en controversia constitucional sea oportuna no se sigue, necesariamente, que el medio de impugnación promovido contra aquél sea procedente. Corresponde ahora, por tanto, analizar si respecto de las normas generales reclamadas cuya impugnación sí fue realizada a tiempo se actualiza alguna otra causa de improcedencia que impidiera la resolución de fondo del presente asunto.

26. Por un lado, el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala invoca en su escrito de contestación a la demanda la causa de improcedencia relativa a la **falta de interés legítimo** del Municipio actor.⁴⁸ Concretamente, el Poder demandado sostiene que en los conceptos de invalidez hechos valer por el promovente no se habían planteado argumentos encaminados a demostrar una afectación en su esfera competencial, o bien, que el Congreso Local hubiera asumido atribuciones que no le correspondían al emitir el Decreto No. 75, sino únicamente una vulneración a su integración. Considera que estos planteamientos del actor no podían ser materia de una controversia constitucional y, por consiguiente, que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria.⁴⁹

⁴⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 39/2019, fojas 146 a 150.

⁴⁹ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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



27. La causa de improcedencia invocada debe **desestimarse**. Contrariamente a lo que alega el Poder Legislativo demandado, el Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que en una controversia constitucional se acredita el interés legítimo cuando exista al menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de una invasión competencial *"sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución"*.⁵⁰ En esta tesitura, desde hace tiempo el propio Tribunal Pleno aclaró que, en la medida que la integración del Ayuntamiento es una de las principales prerrogativas que reconoce el artículo 115 de la Constitución Federal a los Municipios, y tiene como fin preservar la autonomía política de las instituciones municipales frente a injerencias o intervenciones ajenas, los Municipios indudablemente cuentan con interés legítimo para combatir en controversia constitucional las normas o actos que la vulneren.⁵¹

28. Pues bien, de la lectura integral de la demanda se advierte que el Municipio de Tlaxco, Tlaxcala, plantea que la expedición del Decreto No. 75, indebidamente adelanta la entrada en vigor de los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, provocando que los presidentes de comunidad en funciones adquieran derecho a voto en las sesiones de Cabildo y se equiparen a los regidores, alterando así la integración del Ayuntamiento. Si la cuestión efectivamente planteada está encaminada a demostrar que los actos impugnados vulneran la integración municipal, entonces en el presente caso se satisface el principio de afectación necesario para considerar que el actor cuenta con interés legítimo. No es obstáculo a esta conclusión que el Poder Legislativo demandado afirme en esta misma parte que *"la aprobación del Decreto 75 fue realizada en ejercicio exclusivo de la competencia establecida en favor del Congreso Local"*,⁵² pues ésa es, en todo caso una cuestión que involucra el estudio del fondo de la controversia y, en términos de

⁵⁰ Tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con número de identificación P./J. 42/2015 (10a.), citada en *supra* nota 46.

⁵¹ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 84/2001, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 925, «con número de registro digital: 189325».

⁵² Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 39/2019, foja 163.



la jurisprudencia del Tribunal Pleno,⁵³ no puede justificar la improcedencia del medio de impugnación.

29. Por otro lado, aunque no se haya planteado por alguna de las partes, esta Suprema Corte considera apropiado explicar brevemente en este apartado por qué en el presente asunto no puede considerarse que se impugnan **normas generales en materia electoral**, ni se actualiza tampoco, por ende, la causa de improcedencia prevista en la fracción II del artículo 19 de la ley reglamentaria.⁵⁴ También en términos de la jurisprudencia del Tribunal Pleno,⁵⁵ para poderse de-

⁵³ Véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 92/99, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, «con número de registro digital: 193266».

⁵⁴ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"II. Contra normas generales o actos en materia electoral. ..."

⁵⁵ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 125/2007, cuyos rubro y texto son: "MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. Para determinar cuándo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la materia electoral excluida por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe evitarse la automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar sucesivamente los siguientes criterios: 1) es necesario cerciorarse que en la demanda no se impugnen leyes electorales normas generales en materia electoral, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de su Artículo 105 establecen para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del País en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional. Así, la extensión de la materia electoral en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral directa y la indirecta, siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda indirecta, debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1280, «con número de registro digital: 170703». (énfasis añadido).



cretar la improcedencia de una controversia constitucional por actualizarse este supuesto, las normas generales cuestionadas deben versar sobre lo que se denomina "materia electoral directa". Esto significa básicamente que para desembochar en la improcedencia del presente medio de impugnación dichas disposiciones generales debían involucrar la regulación de algún procedimiento de renovación de algún cargo de elección popular, o bien, la integración de los organismos administrativos encargados de garantizar la legalidad de esos procedimientos electorales en estricto sentido.⁵⁶ De este modo, dado que en el presente asunto las normas generales impugnadas no regulan alguno de estos elementos, sino simplemente las atribuciones, la organización y el funcionamiento de los órganos municipales del Estado de Tlaxcala, entonces no puede hablarse de que se trate de normas generales en materia electoral en el sentido de la fracción II del artículo 19 de la ley reglamentaria.

30. Dado que no se advierte la actualización de alguna otra causa de improcedencia diversa a las ya analizadas en este apartado o en el anterior, debe concluirse que la presente controversia constitucional **es procedente** en relación con las siguientes normas de carácter general:

A. Los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho.

B. El artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

VII. Estudio de fondo

31. Por cuestión de método y claridad en la exposición, en atención a que las normas generales impugnadas no se cuestionan exactamente por vicios

⁵⁶ Véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 49/2005, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DEL ACUERDO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR TRATARSE DE UN ACTO EN MATERIA ELECTORAL.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, página 1019, «con número de registro digital: 187784».



idénticos, el Tribunal Pleno estudiará por separado su constitucionalidad. Sin embargo, dado que la hipotética declaración de invalidez de los artículos impugnados de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, necesariamente, traería como consecuencia la invalidez del artículo segundo del Decreto No. 75, pues el único objeto de este último fue adelantar la entrada en vigor de los primeros, en primer lugar, se abordará la constitucionalidad de los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala (**A**). Sólo en caso de que se sostenga la validez de alguno de ellos, entonces se procederá a analizar la constitucionalidad por vicios propios del artículo segundo del Decreto No. 75 (**B**).

A

32. Artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. Los preceptos impugnados confieren atribuciones a los presidentes de comunidad en la toma de decisiones del Ayuntamiento a raíz de su incorporación al Cabildo con derecho de voto. A continuación se presenta un cuadro comparativo para demostrar con más claridad cuáles fueron las modificaciones de las que se duele la parte actora:

Ley Municipal del Estado de Tlaxcala	
Texto anterior a la reforma	Texto reformado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho mediante el Decreto No. 149
<p>"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entiende por:</p> <p>...</p> <p>Presidente de Comunidad: Al representante político de <u>su</u> comunidad, quien ejerce de manera delegada <u>en su circunscripción territorial</u> la función administrativa municipal."</p>	<p>"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entiende por:</p> <p>...</p> <p>Presidente de Comunidad: Al representante político de <u>una</u> comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal <u>e integra el Cabildo con carácter similar al de regidor.</u>"</p>
<p>"Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:</p> <p>I. Acudir a las sesiones de Cabildo sólo con voz."</p>	<p>"Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:</p> <p>I. Acudir a las sesiones de Cabildo con voz <u>y voto.</u>"</p>



33. Conceptos de invalidez.⁵⁷ El Municipio actor argumenta que la integración de los presidentes de comunidad al Cabildo con carácter similar al del regidor y con derecho de voto en sus sesiones, como disponen los preceptos impugnados, es contraria al diseño orgánico municipal previsto en el artículo 115, fracción I, párrafo primero, de la Constitución Federal. Sostiene que de este precepto constitucional se desprende que los Ayuntamientos deben ser integrados exclusivamente por un presidente municipal y los regidores y síndicos que determine la ley; tan es así que ésta es la situación que se replica en el tercer párrafo del artículo 90 de la Constitución Local. En su concepto esto implica que sólo tales funcionarios puedan válidamente integrar el Cabildo municipal y, por tanto, tener derecho de voto en él.⁵⁸ A su vez, señala que la facultad de voto en el Cabildo concedida a los presidentes de comunidad trastoca los límites constitucionales de sobre y subrepresentación en las elecciones municipales, así como la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, afectando el porcentaje de representación con el que contaban los integrantes del Ayuntamiento al momento de realizarse la jornada electoral. Aduce, finalmente, que la reforma a los preceptos reclamados violenta el proceso de elección popular por el que la comunidad del Municipio le otorgó el mandato político a los representantes electos, vulnerando así los principios de legalidad, seguridad jurídica y división de poderes.

34. Contestación del Poder Legislativo demandado.⁵⁹ Por su parte, el Congreso del Estado de Tlaxcala afirma que sí tenía atribuciones para expedir las disposiciones impugnadas. Argumenta que otorgar el derecho de voto a los presidentes de comunidad se justifica a la luz del principio de progresividad. Sostiene que éste no es sólo aplicable a las personas físicas, sino también a las facultades de las autoridades. Explica que retirar el derecho al voto a los presidentes de comunidad implicaría aplicar una medida regresiva en perjuicio de los funcionarios a favor de los cuales ya existía un derecho adquirido y, además, de los ciudadanos a los que aquéllos representan.⁶⁰

⁵⁷ En términos del artículo 40 de la ley reglamentaria, el Tribunal Pleno suplirá la deficiencia de la demanda y de su contestación.

⁵⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 39/2019, fojas 27 a 65.

⁵⁹ El Poder Ejecutivo demandado no esgrimió argumentos contra el concepto de invalidez.

⁶⁰ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 39/2019, fojas 154 a 160.



35. Cuestiones jurídicas a resolver. De los planteamientos de las partes en relación con estos dos preceptos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala se desprende una pregunta constitucional específica de cuya respuesta depende la validez de los mismos:

¿Es constitucionalmente válido incorporar con derecho a voto al Cabildo municipal a funcionarios distintos a los previstos en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal?

36. A continuación se aborda con detenimiento esta cuestión.

¿Es constitucionalmente válido incorporar con derecho a voto al Cabildo municipal a funcionarios distintos a los previstos en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal?

37. No está a discusión que el cargo de "presidente de comunidad" previsto en la normativa del Estado de Tlaxcala carece de reconocimiento constitucional expreso como parte integrante de los Ayuntamientos del país. El texto del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal es claro en el sentido de que el Ayuntamiento como órgano de gobierno municipal se integra "*por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine*".⁶¹ También es claro, sin embargo, que los tres cargos municipales a

⁶¹ **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

"Las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y



que se refiere este precepto constitucional distan mucho de ser los únicos en la estructura orgánica de un Municipio. Desde cualquier policía municipal hasta la titular de la secretaría de un Ayuntamiento, por ejemplo, existen diversos servidores públicos que forman la parte de la administración pública municipal pero que no gozan de mención expresa en ese artículo. La cuestión a dilucidar aquí, por tanto, es más bien si alguno de los funcionarios municipales no previstos expresamente en la fracción I del artículo 115 constitucional puede válidamente participar con derecho de voto en las sesiones de Cabildo del respectivo Municipio, es decir, en las reuniones deliberativas del máximo órgano de gobierno municipal.

38. Este Tribunal Pleno considera que un análisis integral del citado artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, arroja con claridad que, como alega el Municipio actor, no es válido incorporar con derecho a voto al Cabildo municipal a funcionarios distintos a los previstos expresamente en este precepto constitucional. Como se explica enseguida, si bien en la administración pública municipal ciertamente pueden existir figuras auxiliares al Ayuntamiento, como sucede con los presidentes de comunidad en los Municipios del Estado de Tlaxcala, el principio constitucional de autonomía municipal consagrado en ese artículo requiere, necesariamente, que las decisiones del Ayuntamiento como órgano de gobierno del Municipio recaigan única y exclusivamente en funcionarios electos bajo las condiciones que establece la propia Norma Fundamental. Esto significa, a su vez, que en las sesiones del Cabildo municipal solamente puedan tener derecho de voto aquellos funcionarios previstos de manera expresa en esa disposición constitucional, o sea, el presidente municipal, los síndicos y los regidores.

cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (*sic*) alegatos que a su juicio convengan.

"Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

"En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores."



39. En primer lugar, la redacción del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, es inequívoca en el sentido de que las atribuciones constitucionales de un Municipio, sólo pueden ejercerse a través de su Ayuntamiento. El precepto dispone a la letra que "la competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva".⁶² Si de acuerdo con el Texto Constitucional el ejercicio de competencias municipales debe recaer exclusivamente en ese órgano colegiado, entonces integrar formalmente el Ayuntamiento es un requisito indispensable para participar en la toma de decisiones relacionadas con las funciones constitucionales del Municipio. De este modo, con independencia de que la legislación que regule la organización municipal en una entidad federativa le diese otra acepción a ese vocablo "integrar" un Ayuntamiento en sentido constitucional comprende, necesariamente, la facultad de votar en las reuniones deliberativas de este órgano de gobierno municipal, es decir, implica tener *derecho de voto* en las llamadas sesiones de Cabildo.

40. Pues bien, al disponer explícitamente que un Ayuntamiento estará integrado por un presidente –o una presidenta– municipal, así como por el número de sindicaturas y regidurías que determine la ley, es decir, sin hacer referencia a alguna otra figura u órgano, la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, implícitamente también prohíbe que en las sesiones del Cabildo municipal voten personas que no ostenten alguno de esos tres cargos. En otras palabras, la especificación con carácter limitativo de los distintos funcionarios que integran el Ayuntamiento representa, a su vez, un impedimento constitucional del resto de la población para votar en sus asambleas deliberativas. De lo contrario, las decisiones del gobierno municipal se compartirían con funcionarios ajenos al Ayuntamiento y, por ende, las competencias constitucionales del Municipio no se ejercerían de manera exclusiva por ese órgano colegiado, vulnerándose así un mandato constitucional expreso.

41. De este modo, atendiendo a la letra de este precepto de la Constitución Federal, todos los demás funcionarios públicos que formen parte de la estructura orgánica municipal pero que no tengan el carácter de presidente(a) municipal, síndico(a) o regidor(a), carecen de atribuciones para votar en las sesiones

⁶² Ídem.



de Cabildo y, por, tanto, el ejercicio de sus facultades está supeditado a las decisiones del Ayuntamiento como órgano máximo de gobierno en el Municipio. Si bien dichas autoridades auxiliares o subordinadas normalmente tienen facultades específicas en la demarcación territorial, muchas veces reglamentadas, incluso, en leyes generales o estatales, aquéllas no conllevan el ejercicio de una competencia originaria y, por consiguiente, se entienden delegadas o derivadas del Ayuntamiento.

42. En segundo lugar, el propósito manifiesto de la introducción de esta disposición a la fracción I del artículo 115 constitucional fue, precisamente, garantizar la autonomía del gobierno municipal, es decir, asegurar que entes que no formaran parte del Ayuntamiento estuvieran completamente excluidos de la toma de decisiones respecto del ejercicio de las competencias originarias del Municipio. Del análisis del procedimiento legislativo que en junio de mil novecientos noventa y nueve, desembocó en la porción normativa que establece los únicos tres cargos que integran un Ayuntamiento se desprende claramente que la reforma fue motivada principalmente por la frecuente intervención de otros poderes y niveles de gobierno en la autonomía de los Municipios del país.

43. En la exposición de motivos de la principal iniciativa que originó esta reforma, por ejemplo, quedó de manifiesto la percepción de que aunque los Municipios en teoría tuvieran reconocida constitucionalmente libertad, personalidad jurídica y patrimonio propio, eran muy frecuentes los casos en que los Poderes Ejecutivos y Legislativos de los Estados se inmiscuían en el ejercicio de las competencias municipales.⁶³ Para afrontar esta situación se propuso introducir expresamente el principio de autonomía municipal en la Constitución Federal y garantizarlo a través de diversas medidas tendentes a eliminar cualquier tipo de intromisión indebida de agentes externos en las decisiones de gobierno

⁶³ Véase la iniciativa de reformas a los artículos 31, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (Fortalecimiento municipal), *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura, año I, no. 16, viernes tres de abril de mil novecientos noventa y ocho, pág. 8 "Se les reconoce (a los Municipios) personalidad jurídica pero hoy por hoy, los gobiernos estatales y las Legislaturas Locales afectan el ámbito municipal, tomando decisiones en su nombre, sobre todo de carácter administrativo de tal manera que dejan a los Ayuntamientos como entidad de despacho o ejecución en asuntos trascendentes."



municipal.⁶⁴ Específicamente, en relación con la designación de los servidores públicos municipales, se planteó explicitar que la potestad de nombrar a todos los funcionarios titulares "*que no (fueran) miembros del Ayuntamiento como órgano colegiado*" correspondería, exclusivamente, al propio Ayuntamiento y, además, que estaría completamente vedado a las Legislaturas Estatales constituir algún órgano como instancia de decisión municipal en lugar de aquél.⁶⁵ En el documento se advierte, pues, una intención inequívoca de excluir completamente de las determinaciones que se tomarían en las sesiones del Cabildo municipal a funcionarios o particulares que no fueran integrantes del Ayuntamiento.

44. Esta visión en torno a la necesidad de fortalecer la autonomía municipal frente a otros poderes a través de la protección reforzada de las atribuciones del Ayuntamiento como su órgano de gobierno fue confirmada e incluso, potenciada en los dictámenes a las iniciativas que fueron elaborados en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Por un lado, el dictamen de la Cámara de Diputados se refirió al problema de la intromisión tanto de la Federación como de los Estados en el ámbito exclusivo municipal.⁶⁶ Para contrarrestar esta situación se consideró que era necesario no solamente establecer reglas que garantizaran que todas las decisiones respecto del ejercicio de funciones municipales se tomaran únicamente por instituciones que tuvieran "*base constitucional*" sino además, especificar en la propia Norma Fundamental que la fórmula de integra-

⁶⁴ Véase ídem. "Esta realidad ... es motivo suficiente para replantear el texto de los artículos cuya reforma constitucional se propone con el propósito de garantizar una auténtica autonomía municipal, y para ello, pasamos a describir sucintamente las razones y alcances de cada una de ellas: ...".

⁶⁵ Véase íbid. págs. 8 y 9 "... en ningún caso las bases normativas municipales que expidan las Legislaturas Locales, podrán establecer procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales distintos a los propios miembros del Ayuntamiento, esto será pues, facultad exclusiva del referido órgano colegiado municipal según el inciso a) ya explicado; así como la prohibición para que las Legislaturas determinen la organización interna de la administración pública municipal, al tiempo que no podrá la Legislatura constituirse a sí misma ni a ningún otro órgano distinto al Ayuntamiento como instancia de decisión o resolución administrativa en lugar del Ayuntamiento como órgano de gobierno municipal." (énfasis añadido).

⁶⁶ Véase el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales con Proyecto de Decreto, que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura, año II, no. 286, quince de junio de mil novecientos noventa y nueve, pág. 10. "Diversas circunstancias de orden político y económico, han propiciado que el Municipio presente carencias de tipo financiero, así como debilidad política y jurídica en relación con los órganos federales y de las entidades federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre."



ción de todos los Ayuntamientos del país sería, exclusivamente, la de un presidente municipal y los síndicos y regidores señalados por la ley.⁶⁷

45. Por su parte, en el dictamen del Senado de la República simplemente se reiteró la problemática identificada por la colegisladora, y se retomaron las consideraciones y medidas propuestas por ella para afrontarla.⁶⁸ Es decir, durante la discusión del documento de reformas en el Pleno del Senado nadie cuestionó el objetivo de fortalecer la autonomía municipal, ni tampoco los medios para lograrlo. La Cámara Revisora únicamente hizo dos correcciones de estilo a la propuesta de la Cámara de Diputados, mismas que también fueron aprobadas por unanimidad.⁶⁹ De este modo, es válido concluir que la finalidad de la modificación a la fracción I del artículo 115 constitucional para especificar los cargos que integran un Ayuntamiento era excluir completamente a otros poderes y niveles de las decisiones del gobierno municipal. Se trata, por tanto,

⁶⁷ Véase *ibíd.*, página 11. "Mediante la reforma correspondiente, se pretende que en el ámbito de gobierno del Municipio se ejerzan competencias exclusivas a favor del Ayuntamiento; lo que supone la exclusión, no sólo de autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y el Ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que creado por los Poderes Federales o Estatales sin base constitucional, pretenda ejercer funciones municipales. Lo anterior sin embargo, no afecta la posibilidad que se creen instancias de coordinación, asociación o concertación, o bien concesión, autorización y contratación de cualquier índole, siempre y cuando sean aprobadas por el propio Ayuntamiento. De esta forma se elimina la práctica incorrecta de que se constituyan organismos o instancias paralelas a la figura del Ayuntamiento o Consejos Municipales. Igualmente, en esta fracción se expresa la fórmula básica de integración de los Ayuntamientos, a partir de un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que de acuerdo a su circunstancia deben señalar las leyes estatales." (énfasis añadido).

⁶⁸ Véase la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates*, Senado de la República, LVII Legislatura, año II, segundo periodo extraordinario, sesión no. 7, veinticinco de junio de mil novecientos noventa y nueve, disponible en la dirección *web*: https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/1015 "De la misma manera se participa de las argumentaciones vertidas en el dictamen de la Colegisladora, sobre la conveniencia de solamente ocuparse en este momento del proceso legislativo, de la reforma y modificación del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se contrae al marco constitucional concerniente a los Municipios, por los mismos argumentos expresados por la Colegisladora, y por los que en párrafos subsiguientes se mencionarán en el cuerpo de este dictamen ..." (énfasis añadido).

⁶⁹ Véase *idem*. "Si bien la minuta con proyecto de decreto remitida por la H. Colegisladora, contiene las propuestas de reformas y adiciones antes reseñadas, a consideración y juicio de las comisiones unidas dictaminadoras que presentan este proyecto, estiman que es conveniente efectuar algunas correcciones de estilo a dicha minuta, siempre con el ánimo de cumplir con los propósitos que compartimos tal y como ha sido señalado en las consideraciones de este dictamen."



de un elemento concluyente en el sentido de que no está permitido a los Congresos Estatales conferir derecho a votar en las sesiones del Cabildo municipal a figuras como los presidentes de comunidad que contempla la normativa de Tlaxcala.

46. En tercer lugar, quizás lo más relevante, el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, forma parte de un sistema normativo complejo y, por tanto, no puede ser interpretado de manera aislada por esta Suprema Corte. Al contrario, el sentido de ese precepto constitucional debe determinarse también en función de las distintas disposiciones del mismo ordenamiento que regulan la integración, organización y funcionamiento del Municipio Libre como nivel de gobierno. Esto implica tener que considerar su relación con los demás artículos de la Constitución Federal que inciden en la forma en que el Ayuntamiento ejerce la autonomía municipal, desde luego, pero también con los diversos preceptos constitucionales que establecen las condiciones democráticas de integración de los gobiernos municipales.

47. Así, por un lado, el principio de autonomía municipal previsto en la fracción I del artículo 115 constitucional debe interpretarse en función de la diversa fracción II de ese mismo artículo,⁷⁰ pues esta última es la disposición que impo-

⁷⁰ **"Artículo 115. ...**

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

"Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

"a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

"b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;



ne los límites a la facultad legislativa de las entidades federativas en relación con los Municipios que las conforman. Concretamente, en términos de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal las leyes estatales en materia municipal sólo pueden establecer: (i) las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; (ii) los casos que requieren votación calificada del Ayuntamiento para afectar el patrimonio inmobiliario municipal o celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; (iii) las normas de aplicación general para celebrar convenios de asunción de funciones con los Estados; (iv) el procedimiento y condiciones para que el Estado asuma tales funciones sin convenio a solicitud del Municipio y, finalmente, (v) las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

48. Si, como puede observarse, la referida fracción II del artículo 115 constitucional no reconoce en alguno de sus cinco incisos que designar a los integrantes del Ayuntamiento sea uno de los objetos de las leyes estatales en materia municipal, entonces no sería sistemático con esa disposición interpretar la diversa fracción I del mismo artículo en un sentido que sí permitiera a un Congreso Estatal incorporar con derecho de voto al Cabildo municipal a funcionarios que no integren el Ayuntamiento respectivo. De hacerlo así se estaría reconociendo implícitamente un objeto adicional a la legislación estatal en materia municipal y, por ende, quedarían sin efectos las disposiciones constitucionales cuya principal función es, precisamente, impedir que las Legislaturas Locales invadan las competencias originarias del Municipio. Esa interpretación sería completa-

"c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

"d) El procedimiento y condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura Estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y,

"e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

"Las Legislaturas Estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores."



mente disfuncional al régimen competencial de la Constitución Federal y, por ende, inadmisibles.

49. Por otro lado, el multicitado artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, también debe interpretarse en función de los diversos principios constitucionales que regulan la integración democrática de los cargos que conforman un Ayuntamiento. Sin pretender en modo alguno emprender aquí la elaboración de un tratado sobre democracia electoral a nivel municipal, es bien conocido que nuestra Norma Fundamental establece diversas condiciones y garantías para la conformación democrática de los órganos de gobierno municipal. Nadie negaría, por ejemplo, que en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafos primero y tercero, fracción I;⁷¹ 115, fracción I⁷² y 116, fracción IV, inciso a),⁷³ todos

⁷¹ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

"...

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

"Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

"Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro."

⁷² Véase *supra* nota 61.

⁷³ **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.



ellos de la Constitución Federal, la renovación de los integrantes de los Ayuntamientos deberá realizarse por *elección directa*, a través de elecciones *libres, auténticas y periódicas*, así como mediante sufragio *universal, libre, secreto y directo*. También es claro que con base en los dos primeros artículos citados, así como en los artículos 2o., apartado A, fracción VII⁷⁴ y 35, fracción II,⁷⁵ de la propia Constitución Federal, en las elecciones de los integrantes de todos los Ayuntamientos del país debe respetarse el principio de *paridad de género* tanto en su vertiente vertical como en la horizontal.⁷⁶ Finalmente, tampoco puede negarse que la fracción VIII del multicitado artículo 115 constitucional obliga a que en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios opere el principio de *representación proporcional*.⁷⁷

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las Legislaturas Locales y de los integrantes de los Ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición."

⁷⁴ "Artículo 2o. ...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"...

"VII. Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables."

⁷⁵ "Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

"...

"II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación."

⁷⁶ Véase la contradicción de tesis 44/2016, resuelta el quince de octubre de dos mil diecinueve en este punto por unanimidad de nueve votos de las Ministras Piña Hernández y Esquivel Mossa y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁷⁷ "Artículo 115. ...

"VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios."



50. Pues bien, concluir que la fracción I del artículo 115 constitucional permite a las Legislaturas Estatales incorporar con derecho de voto al Cabildo a funcionarios municipales distintos a los previstos expresamente en dicha disposición, simplemente no sería sistemático con los preceptos constitucionales recién referidos, pues se obstaculizaría que en la integración de los Ayuntamientos del país tuvieran plena aplicabilidad los principios que aquellos artículos consagran y, por consiguiente, se diluiría la fuerza normativa que la Constitución Federal debe ejercer sobre las elecciones de los órganos de gobierno municipal. Bajo esa interpretación, por ejemplo, una Legislatura Local podría establecer que la elección de ciertos integrantes del Cabildo no fuera popular, sino indirecta, que se eligieran puros varones entre los candidatos, o bien, que no hubiera candidaturas de representación proporcional.

51. Además de que en tal supuesto las decisiones del máximo órgano de gobierno municipal claramente estarían siendo tomadas por –en el mejor de los casos consensuadas con– personas cuya elección no estuvo sujeta a las condiciones mínimas que establece la Norma Fundamental, el sistema de medios de impugnación en materia electoral tampoco sería idóneo para corregir esos vicios, pues éste fue creado para garantizar la vigencia de todos los principios que rigen la materia electoral, pero únicamente frente a elecciones con base constitucional. En otras palabras, si un cargo municipal no goza de reconocimiento a nivel constitucional, entonces su designación no está sujeta, necesariamente, al control de la jurisdicción constitucional en materia electoral, ni estará realmente garantizado su pleno sometimiento a las normas de la Constitución Federal que regulan las elecciones municipales. Al validar un acto legislativo en ese sentido, por tanto, esta Suprema Corte también incidiría indebidamente en las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para garantizar la constitucionalidad de las elecciones municipales.

52. Específicamente, en el caso que nos ocupa, al no estar asegurado que la integración de un Ayuntamiento cumpla con todas las condiciones democráticas que establece la Constitución Federal, el legislador local siempre estaría en posibilidad de distorsionar la configuración de ese órgano de gobierno y, por consiguiente, de alterar a su conveniencia la toma de decisiones en el Municipio eludiendo requisitos constitucionales. Tan es así que si uno observa la lista de presidentes de comunidad del Municipio actor, es evidente que su elección no



cumple con el principio de paridad de género, pues el número de varones (treinta y cuatro) supera con creces al de mujeres (cuatro).⁷⁸ Incluso, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación –máxima autoridad en la materia salvo por lo previsto en la fracción II del artículo 105 constitucional– ha sostenido que la elección de estos cargos auxiliares a los Ayuntamientos de Tlaxcala no debe ser considerada para efectos de determinar los límites constitucionales de sobre y subrepresentación en las elecciones municipales ni, por tanto, para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.⁷⁹ En esta tesitura, permitir al legislador de Tlaxcala integrar a los presidentes de comunidad con derecho de voto en las sesiones de Cabildo claramente sería disfuncional a los principios constitucionales que rigen las elecciones municipales y a sus garantías, pues comprometería sobremanera su vigencia en los Municipios de esa entidad federativa.

53. Por último, íntimamente vinculado con lo anterior, la evolución histórica del régimen constitucional municipal ha transitado decididamente en el sentido de consolidar al Municipio como un orden autónomo de gobierno. Este desarrollo normativo constitucional ha desembocado en la reducción al mínimo indispensable de las interferencias permitidas en las competencias propiamente municipales por parte de los Estados o la Federación y, a la vez, en el fortalecimiento gradual de las garantías procesales y orgánico-institucionales para que los Municipios puedan combatir jurisdiccionalmente cualquier exceso a manos de los otros poderes o niveles de gobierno. Los cambios al texto constitucional, por tanto, claramente han ido en el sentido de garantizar que la autonomía municipal sea la regla y, en cambio, la intervención en las competencias originarias municipales sea la excepción.

⁷⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 39/2019, fojas 77 a 83.

⁷⁹ Véase la resolución recaída al expediente SUP-REC-774/2016 y sus acumulados, págs. 65 a 67 "Por tanto, si los presidentes de comunidad no forman parte del Ayuntamiento, resulta claro que los mismos no deben ser considerados para fijar los límites de sub-representación y sobre-representación, toda vez que, como ya se expuso con anterioridad, la totalidad de los miembros del Ayuntamiento se conforman de manera exclusiva con el presidente municipal, síndico y sus respectivos regidores. En ese sentido, se declaran infundados los agravios en los que los recurrentes aducen que los presidentes de comunidad deben considerarse como parte del Ayuntamiento para efectos de la asignación de regidores por el principio de representación proporcional." (énfasis omitido).



54. Por una parte, en la Constitución Federal se han ido introduciendo gradualmente diversos candados para que la intervención de los Poderes Estatales en el ejercicio de competencias municipales sea de carácter extraordinario y excepcional. En este sentido, por ejemplo, en febrero de mil novecientos ochenta y tres se introdujo al texto de la fracción I del artículo 115 constitucional un procedimiento específico a agotar por los Congresos Locales para que pudiera proceder la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación de mandato a los miembros de los Ayuntamientos.⁸⁰ Como ha sostenido el Tribunal Pleno en diversas ocasiones,⁸¹ con esta importante reforma se buscó que la interferencia de los legisladores locales sobre el mandato que por decisión popular ejercen los Ayuntamientos pudiera darse sólo cuando estuviera plenamente justificado y después de un gravoso procedimiento donde quedara acreditada fehacientemente dicha necesidad.⁸²

55. Asimismo, ante la insuficiencia de ese marco jurídico para impedir la indebida intervención de otros poderes o niveles en el gobierno municipal, algunos años después se aprobó la ya referida reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve (*supra* párrs. 42 a 45). A través de ella se establecieron los también ya referidos límites a la actividad legislativa estatal en materia municipal (*supra* párr. 47) y, además, se regularon más detalladamente los distintos supuestos en que los Estados de la República, excepcionalmente, podían asumir competencias originarias municipales.

56. Finalmente, mientras que las intervenciones en los Municipios se volvían cada vez más extraordinarias y se sujetaban a procedimientos más gravosos

⁸⁰ Véase *supra* nota 61.

⁸¹ Véase la controversia constitucional 9/2000, página 255, y la controversia constitucional 49/2003, páginas 70 a 71.

⁸² Véase la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 115/2004, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ACTO POR EL CUAL LA LEGISLATURA DE UN ESTADO DECLARA LA SUSPENSIÓN O DESAPARICIÓN DE UN AYUNTAMIENTO, SIN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRANSGREDE LA PRERROGATIVA CONCEDIDA A DICHO ENTE MUNICIPAL, CONSISTENTE EN SALVAGUARDAR SU INTEGRACIÓN Y CONTINUIDAD EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES DE GOBIERNO.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, noviembre de 2004, página 651, «con número de registro digital: 180168».



para los Congresos Estatales, las garantías jurisdiccionales para someter dichas intervenciones a control de constitucionalidad, en cambio, se han vuelto más completas y expeditas que nunca. Concretamente, con el paso del tiempo, particularmente, a partir de la conocida reforma constitucional al Poder Judicial de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se ha ido fortaleciendo de manera notoria la garantía jurisdiccional de las atribuciones constitucionales del Municipio. Incluso, la ya citada jurisprudencia de esta Suprema Corte que reconoce interés jurídico a los Municipios para defender su integración por vía de la controversia constitucional es reflejo de esta evolución normativa.⁸³ El desarrollo de la Constitución Federal se ha traducido en un régimen que garantiza jurisdiccionalmente que la intervención en las competencias originarias municipales sea la excepción y, en cambio, la autonomía municipal la regla.

57. En suma, si se atiende a la evolución del régimen constitucional del Municipio Libre y de los procedimientos para asegurar su cumplimiento, entonces tampoco habría justificación alguna para interpretar la fracción I del artículo 115 constitucional en un sentido que permitiera al Congreso de Tlaxcala incorporar con derecho de voto a los denominados presidentes de comunidad al Cabildo municipal. Una conclusión de ese tipo iría francamente en sentido contrario a la tendencia constitucional de fortalecer la autonomía municipal y su garantía jurisdiccional, pues validaría la intromisión constante del Legislativo de dicha entidad federativa en el órgano máximo de gobierno municipal, desconociéndose así el carácter excepcional que de acuerdo con la Constitución Federal debe tener cualquier intervención estatal en el ejercicio de competencias originarias municipales.

58. Por todas estas razones la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez esgrimido por el Municipio actor y suficiente para **declarar la invalidez** de los artículos 4, definición novena, así como 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial de esa entidad federativa. Dichos preceptos indebidamente confieren la atribución a los presidentes de

⁸³ Véase la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 84/2001, citada en *supra* nota 51.



comunidad de integrar el Cabildo con carácter similar al de los regidores y de gozar del derecho de voto en sus sesiones. Con ello vulneran de forma manifiesta el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.

59. No es obstáculo para llegar a esta conclusión que el Poder Legislativo de Tlaxcala argumente que privar de este derecho a los presidentes de comunidad sería una medida regresiva y violatoria de derechos adquiridos, tanto de las autoridades afectadas como de las personas quienes las eligieron. En primer lugar, contrariamente a lo que sugiere el Poder demandado, el principio de progresividad de los derechos humanos no es aplicable como tal a las facultades de las autoridades ni puede, por consiguiente, justificar válidamente la aplicación de criterios en ese sentido para proteger las atribuciones de los poderes públicos. Los principios previstos en el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional claramente son normas para proteger a las *personas*, no a los órganos del Estado.⁸⁴ Y aunque quienes ocupen cargos públicos ciertamente tienen derechos humanos, éstos no derivan de su carácter de autoridad. Al contrario, la Constitución Federal es categórica en el sentido de que las autoridades del país únicamente son destinatarios de las obligaciones de derechos humanos, pero nunca sus beneficiarios.

60. En esta tesitura, cuando la Suprema Corte se ha referido a la "no regresividad" como exigencia para evaluar la posible afectación a ciertas garantías orgánico-institucionales en las entidades federativas, normalmente en asuntos vinculados al principio de independencia judicial previsto en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, el Máximo Tribunal siempre ha dejado en claro que no se estaba refiriendo al principio de progresividad de los derechos humanos.⁸⁵ Se trata de un criterio diverso encaminado, específicamente, a deter-

⁸⁴ "Artículo 1o. ...

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley."

⁸⁵ Véase, por ejemplo, la controversia constitucional 165/2018, página 42 "... cuando se dice que las entidades federativas, ante el doble mandato establecido en la fracción III del artículo 116 constitucional, deben salvaguardar la permanencia de los elementos y provisiones que formen parte de las



minar la razonabilidad de aquellas medidas que modifiquen la forma en que hasta entonces las entidades federativas han garantizado ciertos principios institucionales, cuando la Constitución Federal les reconoce cierta libertad configurativa en su implementación. Sin embargo, en relación con los distintos *cargos* que pueden integrar con derecho a voto un Ayuntamiento, no hay tal libertad configurativa para las entidades federativas. La hay únicamente en torno al *número* de síndicos y regidores, desde luego, siempre y cuando dicho número respete, a su vez, los distintos principios establecidos en la Constitución Federal (p.ej. paridad de género, representación proporcional, legalidad, etc.). Por tanto, el principio invocado por el Poder demandado no es aplicable en modo alguno en este asunto.

61. En segundo lugar, independientemente de que nunca se podrá concluir válidamente que existe un derecho adquirido cuando éste se pretenda sostener en normas estimadas inconstitucionales, como sucede en el caso, ya se señaló líneas arriba (*supra* párrs. 3, 4 y 32) que la elección de los actuales presidentes de comunidad en el Estado de Tlaxcala se hizo bajo una normativa que no les confería derecho de voto en el Cabildo municipal. De este modo, tampoco puede hablarse de una violación al derecho fundamental a voto activo ni pasivo a raíz de la declaración de invalidez de los preceptos legales impugnados, pues simplemente no es razonable concluir que al momento de realizarse la elección la ciudadanía haya votado por presidentes de comunidad que tendrían conferida esa atribución. Mientras que la legislación estatal vigente en ese momento disponía exactamente lo contrario, no hay constancia alguna en autos de que la constitucionalidad de los preceptos derogados haya sido entonces controvertida por los funcionarios municipales afectados. De este modo, tampoco ese argumento podría llevar a esta Suprema Corte a reconocer la validez de los dos artículos impugnados de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.

garantías de independencia judicial bajo una exigencia razonable de no regresividad, no debe confundirse con nuestra doctrina sobre la regresividad en materia de derechos humanos." (énfasis añadido). El mismo criterio ha sido aplicado en las controversias constitucionales 81/2010, páginas 114 y 120 y 99/2016, página 102, y se ve reflejado en la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 29/2012 (10a.), cuyo rubro es: "AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, página 89, «con número de registro digital: 2001845».



B

62. Artículo segundo del Decreto No. 75. Como ya se mencionó, este precepto reformó el artículo primero transitorio del diverso Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala. El artículo aquí impugnado simplemente adelantó al uno de enero de dos mil diecinueve la entrada en vigor de los artículos analizados en la sección anterior, prevista originalmente para el treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno. Su redacción es del tenor siguiente:

"Artículo segundo. Con fundamento en lo establecido en los preceptos invocados en el artículo anterior, se reforma el párrafo primero del artículo primero transitorio del Decreto Número Ciento Cuarenta y Nueve, aprobado por el Pleno del Congreso del Estado de Tlaxcala, el día catorce de agosto del año dos mil dieciocho, por el que se reforman la definición novena del artículo 4, el artículo 14 y la fracción I del artículo 120, todos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, para quedar como sigue: '*Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor a partir del día uno de enero del año dos mil diecinueve, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.*'."

63. Conceptos de invalidez. Respecto de este artículo el Municipio actor hace valer tanto violaciones procesales como de contenido. Señala, por una parte, que el Congreso del Estado de Tlaxcala cometió diversas irregularidades durante el proceso legislativo, mismas que resultan violatorias de los artículos 14, 16, 39, 40 y 41 de la Constitución Federal. Aduce que no se respetaron los supuestos establecidos en la Constitución Estatal ni los procedimientos previstos en la Ley Orgánica del Congreso del Poder Legislativo del Estado.⁸⁶

64. Por otra parte, en relación con el contenido de esa norma, el Municipio actor alega que el artículo segundo del Decreto No. 75 vulnera los artículos 14, 16 y 115, fracción I, de la Constitución Federal, pues reforma una disposición que no había entrado en vigor y dispone sin fundamentación ni motivación alguna la aplicación retroactiva en el Municipio de una ley que tiene repercusiones

⁸⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 39/2019, fojas 18 a 22.



directas en la integración de su Ayuntamiento. Afirma que no es posible jurídicamente dar efectos a reformas legales que incidan en la integración de un Ayuntamiento una vez que éste ya ha sido electo y se encuentre en funciones.⁸⁷

65. Contestación de las autoridades demandadas. Respecto de los planteamientos relacionados con violaciones al proceso legislativo, el Poder Legislativo Local señala que, contrariamente a lo alegado, sí siguió el procedimiento previsto para ello en la Constitución Local y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Tlaxcala. Concretamente, afirma que la iniciativa de reforma fue presentada por el diputado Víctor Manuel Báez López, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional, y que ésta fue turnada a las Comisiones Unidas de Asuntos Electorales y de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia, y Asuntos Políticos del Congreso del Estado de Tlaxcala, para la elaboración del dictamen con proyecto de decreto correspondiente. Sostiene que ese dictamen fue presentado ante el Pleno del Congreso Estatal el cinco de diciembre de dos mil dieciocho y, por último, señala que el mismo fue leído, discutido, votado y aprobado también por el Pleno en sesión pública celebrada el once de diciembre de dos mil dieciocho.⁸⁸ Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala responde que su intervención en el proceso legislativo se había limitado a la publicación de la ley de manera subordinada al Poder Legislativo Local. Por lo anterior, solicita que se declare la validez de la sanción y promulgación del decreto impugnado.⁸⁹

66. En relación con el argumento de aplicación retroactiva de la ley, el Poder Legislativo Local simplemente reiteró que tenía atribuciones para tomar la determinación de adelantar la entrada en vigor de las modificaciones a la ley municipal de la entidad porque ya estaba vigente el artículo transitorio que establecía su *vacatio legis*. Sostuvo, además, que la figura de presidente de comunidad ya existía con anterioridad a las reformas y que la medida simplemente buscaba restablecer un derecho reconocido a los presidentes de comunidad desde mil novecientos ochenta y tres.⁹⁰ Por su parte, el Poder Ejecutivo demandado no hizo referencia a esta cuestión en su contestación.

⁸⁷ Véase *ibíd.*, fojas 23 a 25.

⁸⁸ Véase *ibíd.*, fojas 160 a 163.

⁸⁹ Véase *ibíd.*, foja 140.

⁹⁰ Véase *ibíd.*, foja 163.



67. Cuestiones jurídicas a resolver. De los planteamientos de las partes en relación con el artículo segundo del Decreto No. 75, se desprenden dos preguntas jurídicas específicas de cuya respuesta dependería la constitucionalidad o inconstitucionalidad de ese precepto *por vicios propios*:

1. ¿Se acreditaron violaciones sustanciales al procedimiento legislativo en la expedición del Decreto No. 75?

2. ¿Es constitucionalmente válido expedir normas generales que incidan en la integración de un Ayuntamiento ya electo?

68. Sin embargo, como se había anticipado al inicio de este apartado, en el presente asunto es innecesario abordar estos planteamientos. Dada la inminente declaración de invalidez de las normas cuya entrada en vigor adelantó el artículo aquí impugnado, éste ya no podrá subsistir por sí mismo. Si la única consecuencia jurídica del artículo segundo del Decreto No. 75 aquí controvertido era modificar un artículo transitorio para así adelantar la entrada en vigor de las dos normas generales que recién han sido consideradas inválidas por este Tribunal Pleno, entonces a ningún efecto práctico llevaría analizar su inconstitucionalidad por vicios propios. La norma aquí analizada presenta el mismo vicio de inconstitucionalidad que aquéllas, pues no se puede válidamente adelantar la vigencia de normas inconstitucionales. Por consiguiente, analizar los planteamientos del actor contra esa disposición no podría llevar a un resultado distinto a la declaración de invalidez. Dicho de otra manera, independientemente de que los conceptos de invalidez formulados contra este precepto se estimaran fundados o no, la pretensión que con ellos buscaba el Municipio actor quedará satisfecha y, por tanto, deviene innecesario su análisis.⁹¹

69. Así, al haberse determinado que son inconstitucionales los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal de Tlaxcala, reformados

⁹¹ Véase, por analogía, la razón esencial de la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 100/99, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 705, «con número de registro digital: 193258». En sentido similar se resolvieron las controversias constitucionales 121/2017, páginas 47 y 48; 173/2016, páginas 71 y 72 y 67/2016, páginas 42 y 43.



mediante Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, es igualmente inconstitucional el precepto impugnado cuyo único objeto fue adelantar su entrada en vigor para hacerlas aplicables al Ayuntamiento actual del Municipio actor. Por tanto, también **debe declararse la invalidez** del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

VIII. Efectos

70. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria,⁹² procede fijar los efectos y alcances de la sentencia. Por cuestión de claridad, primero se precisarán las normas generales sobre las cuales operarán declaraciones de invalidez (**A**). Posteriormente, se especificarán sus ámbitos de vigencia, es decir, las partes frente a las cuales tales declaraciones de invalidez surtirán sus efectos, así como el momento a partir del que lo harán (**B**).

A

71. Declaraciones de invalidez. En el apartado anterior se concluyó que debe declararse la **invalidez directa** de los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal de Tlaxcala, reformados mediante Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, así como del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en dicho Periódico Oficial el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho. Como se explicó, dichos preceptos son inconstitucionales porque el Congreso del Estado de Tlaxcala no podía, válidamente, incorporar con derecho

⁹² **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

"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."



a voto a los presidentes de comunidad al Cabildo municipal, ni tampoco adelantar la fecha de entrada en vigor de las disposiciones legales en ese sentido.

72. No obstante, en términos de lo dispuesto en la recién referida fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que también debe declararse la **invalidez, por extensión**, del primer párrafo del artículo primero transitorio del Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho.⁹³ Dicho párrafo, ciertamente, no fue señalado como norma impugnada en la presente controversia. Sin embargo, dada su función accesoria como precepto de carácter transitorio encaminado única y exclusivamente a determinar en el Estado de Tlaxcala la fecha de entrada en vigor de los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, su validez depende completamente de la de éstos. En línea con la jurisprudencia del Tribunal Pleno sobre invalidez de normas por extensión o indirecta,⁹⁴ aplicable plenamente en este aspecto específico tanto a acciones de inconstitucionalidad como a controversias constitucionales,⁹⁵ si el único objeto del párrafo en comento era sujetar a una condición suspensiva –o *vacatio legis*– la entrada en vigor de los preceptos que por contravenir materialmente la Constitución Federal enseguida serán declarados inválidos, entonces el contenido de aquél descansa por completo en el de éstos y, por ende, debe seguir su misma suerte.

73. Reviviscencia del régimen legal anterior a las normas declaradas inválidas. Por otra parte, este Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que sus

⁹³ Véase *supra* nota 8.

⁹⁴ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 32/2006, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1169, con número de registro digital: 1176056, así como la diversa con clave P./J. 53/2010, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.", *Ibid.*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, «con número de registro digital: 164820».

⁹⁵ Así se ha determinado, por ejemplo, en las controversias constitucionales 179/2017, páginas 93 y 94, y 81/2017, página 44.



facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emita comprenden la posibilidad de fijar "*todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda*"⁹⁶ y, además, deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Esto significa que los efectos que la Suprema Corte imprima a las sentencias estimatorias donde se analice la constitucionalidad de una norma de carácter general deben, de manera central, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada. Al mismo tiempo, sin embargo, significa que con tales efectos se debe evitar generar una situación de mayor perjuicio o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

74. En esta tesitura, para evitar un vacío legal que pudiera generar incertidumbre jurídica entre los funcionarios y habitantes del Municipio actor e, innecesariamente, menoscabar las atribuciones legales con que sí cuentan válidamente los presidentes de comunidad en esa demarcación territorial, se debe decretar **la reviviscencia**⁹⁷ del contenido total de los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal de Tlaxcala, en su versión anterior a la expedición del Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho.

⁹⁶ Tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 84/2007, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777, «con número de registro digital: 170879».

⁹⁷ La reviviscencia es una de las modalidades de efectos que puede optarse en una controversia constitucional para lograr la plena eficacia de la sentencia. Ésta consiste en restablecer la vigencia de las normas que regían una determinada situación anteriormente a la entrada en vigor de las normas declaradas inválidas. Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 86/2007, cuyos rubro y texto son: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL. Si el Máximo Tribunal del país declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia



75. Conviene señalar que este tipo de consecuencia jurídica frente a las declaraciones de invalidez de normas generales estimadas inconstitucionales no es ajeno a la naturaleza de las controversias constitucionales como medio de impugnación. El Tribunal Pleno ha determinado la reviviscencia de normas generales recientemente, por ejemplo, en las controversias constitucionales **99/2016**⁹⁸ y **165/2018**.⁹⁹ Además, con esta forma de proceder tampoco se genera efecto alguno que sea ajeno a la materia de la presente controversia constitucional, pues el contenido de los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, en su versión anterior a las reformas consideradas inválidas (véase el cuadro comparativo en *supra* párr. 32), se refiere única y exclusivamente a las atribuciones de los presidentes de comunidad.

B

76. Ámbitos de vigencia de las determinaciones del fallo. Por otra parte, en términos de lo previsto en los dos últimos párrafos del artículo 105, fracción I,

se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de restablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda, lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 778, «con número de registro digital: 170878».

⁹⁸ Resuelta el veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, en el punto relativo a la procedencia de la reviviscencia de los artículos 91, fracción II, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, por unanimidad de once votos de las Ministras Piña Hernández y Esquivel Mossa y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora Icaza, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁹⁹ Resuelta el veintitrés de junio de dos mil veinte, en el punto relativo a la procedencia de la reviviscencia del artículo 106, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Michoacán, por mayoría de nueve votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas (aunque por la aplicabilidad de ese precepto también a funcionarios no judiciales), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (aunque por la aplicabilidad de ese precepto también a funcionarios no judiciales), Laynez Potisek y Pérez Dayán.



de la Constitución Federal,¹⁰⁰ así como en el artículo 42 de la ley reglamentaria,¹⁰¹ dado que la presente controversia constitucional no se encuentra en alguno de los supuestos que autoricen la declaración de invalidez con efectos generales, pues la inconstitucionalidad de las normas estatales de carácter general aquí estimadas inválidas fue planteada por un Municipio, las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.¹⁰² Como se ha explicado en la jurisprudencia del Tribunal Pleno,¹⁰³ esto significa que aunque tales declaraciones, ciertamente, tendrán

¹⁰⁰ "Artículo 105. ...

"I. ...

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. "En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

¹⁰¹ "Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

"En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

¹⁰² Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 72/96, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO, LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL, SÓLO TENDRÁ EFECTOS PARA LAS PARTES.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, noviembre de 1996, página 249, «con número de registro digital: 200015».

¹⁰³ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 9/99, cuyos rubro y texto son: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA. De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variarán según la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de



consecuencias en más de alguna persona u órgano en el Municipio involucrado, pues se refieren a normas generales de carácter estatal, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de las partes demandadas de respetar esa situación.

77. Lógicamente, dado que en este asunto por disposición constitucional expresa las declaraciones de invalidez no pueden tener efectos *erga omnes* en el Estado de Tlaxcala, entonces tampoco podría tenerlos la reviviscencia decretada como consecuencia de aquéllas. De este modo, también el restablecimiento del régimen legal anterior a las reformas aquí invalidadas tendrá efectos únicamente respecto de las partes en la controversia. Por tanto, los artículos 4, definición novena y 121, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, en su versión anterior al Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, serán aplicables como consecuencia de este fallo únicamente en el Municipio de Tlaxco de esa entidad federativa.

78. Finalmente, en términos de lo previsto en el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal,¹⁰⁴ así como en el artículo 45 de la ley reglamentaria,¹⁰⁵ dado que en el presente asunto no se está ante un supuesto de inconstitucionalidad de normas en *materia penal*, la declaración que este fallo haga en

invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un Municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o cuando un Estado o el Distrito Federal obtienen la invalidez de una norma federal.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 281, «con número de registro digital: 194295».

¹⁰⁴ **"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."

¹⁰⁵ **"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."



relación con la invalidez de alguna norma no puede tener efectos retroactivos.¹⁰⁶ De este modo, las determinaciones tanto de invalidez como de reviviscencia de normas a las que se refiere este apartado surtirán sus efectos entre las partes **una vez que los puntos resolutivos de esta ejecutoria sean notificados al Congreso del Estado de Tlaxcala**. En consecuencia, a partir de ese momento los presidentes de comunidad en el Municipio de Tlaxco, Tlaxcala, carecerán de atribuciones legales para integrar con derecho a voto el Cabildo municipal y, por lo mismo, tendrán derecho a participar *sólo con voz* en las sesiones respectivas.

79. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, así como del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en dicho medio de difusión oficial el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho y, por extensión, la del artículo transitorio primero, párrafo primero, del referido Decreto No. 149, de conformidad con los apartados **VII** y **VIII** de esta determinación.

¹⁰⁶ Véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 74/97, cuyos rubro y texto son: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIAS DECLARATIVAS DE INVALIDEZ DE DISPOSICIONES GENERALES. SÓLO PUEDEN TENER EFECTOS RETROACTIVOS EN MATERIA PENAL. Conforme a lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional, la declaración de invalidez dictada en las controversias constitucionales no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, por lo que, al disponer el artículo 45 de la ley reglamentaria del citado precepto constitucional, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará a partir de qué fecha producirán sus efectos las sentencias relativas, debe concluirse que el legislador ordinario facultó al propio tribunal para determinar el momento en que puede, válidamente, señalar la producción de efectos de su resolución que es, bien la fecha en que se dicta ésta, o alguna fecha futura, pero no en forma retroactiva.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, septiembre de 1997, página 548, «con número de registro digital: 197686».



TERCERO.—Se determina la reviviscencia de los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, previo a su reforma mediante el Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, tal como se precisa en el apartado **VIII** de esta sentencia.

CUARTO.—Las declaraciones de invalidez y la reviviscencia decretadas en este fallo surtirán sus efectos únicamente entre las partes y a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tlaxcala, en los términos precisados en el apartado **VIII** de esta ejecutoria.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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, II, III y IV** relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la legitimación y a la precisión de las normas impugnadas.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los 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, respecto del apartado **V**, relativo a la oportunidad, consistente en tener por oportunamente impugnado el artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en dicho medio de difusión oficial el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra.



Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado **V**, relativo a la oportunidad, consistente en tener por oportunamente impugnados los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado **VI**, relativo a las causas de improcedencia. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena obligado por la mayoría y apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá obligado por la mayoría y apartándose de los párrafos cuarenta y ocho y cuarenta y nueve, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría y apartándose de las consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del cincuenta al cincuenta y tres, Ríos Farjat, Laynez Potisek Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por falta de consulta previa, respecto del apartado **VII**, relativo al estudio de fondo, en su subapartado **A**, consistente en declarar la invalidez de los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por falta de consulta previa, respecto del apartado **VII**, relativo al estudio de fondo, en su subapartado **B**, consistente en declarar la invalidez del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado **VIII**, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo transitorio primero, párrafo primero, del Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado **VIII**, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que, una vez notificados los puntos resolutive de esta sentencia, los presidentes de comunidad en este Municipio carecerán de atribuciones legales para integrar con derecho a voto el Cabildo municipal y, por lo mismo, tendrán derecho a participar sólo con voz en las sesiones respectivas. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado **VIII**, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar la reviviscencia de los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, previo a su reforma



mediante el Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado **VIII**, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que las declaraciones de invalidez y la reviviscencia decretadas en este fallo surtan sus efectos únicamente entre las partes y a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tlaxcala. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

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



Nota: Los votos particulares que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en las controversias constitucionales 38/2019, 28/2019 y 39/2019 promovidas por los Municipios de Contla de Juan Coamatzi, Yauhquemehcan y Tlaxco, todos del Estado de Tlaxcala, aparecen publicados en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas y en la página 1087 de esta *Gaceta*.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de abril de 2021.

Las tesis de jurisprudencia y aislada P/J. 42/2015 (10a.) y 1a. CCVI/2018 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas y 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con la controversia constitucional 39/2019.

1. En sesión virtual de tres de noviembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la controversia constitucional citada al rubro. En suma, se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la ley municipal de ese Estado, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, así como del artículo segundo del Decreto Número 75, publicado en dicho medio oficial el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.
2. El presente escrito es para aclarar mi posición en torno a la invalidez de estas normas, pues aunque considero que en efecto son inconstitucionales, lo hago por razones diferenciadas y complementarias. Para explicar lo anterior, dividiré el presente documento en dos secciones.

A

3. En primer lugar, la sentencia realiza el análisis de regularidad constitucional de los citados artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la ley municipal de ese Estado, en los que se establece la naturaleza de los presidentes de comunidad (quienes son representantes políticos de una comunidad, los cuales



ejercen de manera delegada la función administrativa municipal e integran el Cabildo con carácter similar al de regidor), asignándoles la prerrogativa de acudir a las sesiones del Cabildo con voz y voto. Para la mayoría de los integrantes del Pleno, tal permisión de voto resulta contraria al artículo 115 de la Constitución Federal, pues estos presidentes de comunidad, aunque elegidos democráticamente o por usos y costumbres, no forman parte del Cabildo municipal y, por ende, no pueden incidir con su voto en las decisiones en detrimento de la autonomía municipal.

4. Ahora bien, aunque no soy ajeno a la pertinencia de estas consideraciones, estimo que existe una deficiencia constitucional que tiene preeminencia lógica: la ausencia de consulta en materia indígena. A diferencia de lo que plantearon diversos integrantes del Pleno durante la sesión en que se discutió este asunto, las normas reclamadas son susceptibles de afectar de manera directa a los pueblos y comunidades indígenas y, por ende, como parte del procedimiento legislativo, debió agotarse la consulta previa.

5. A mayor abundamiento, la litis del asunto consiste en la regularidad constitucional de los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala; por lo que surge la siguiente pregunta: ¿Para la emisión de estas normas debió haberse agotado la **consulta previa** a los pueblos y comunidades indígenas? ¿Su ausencia da lugar a vicios en el procedimiento legislativo que pueden abordarse en suplencia de la queja? A mi parecer, las respuestas son **positivas**.

6. El texto de las normas reclamadas es el siguiente:

Ley Municipal del Estado de Tlaxcala	
Texto previo a la impugnación	Texto impugnado
<p>"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entiende por:</p> <p>...</p> <p>Presidente de comunidad: Al representante político de <u>su</u> comunidad, quien ejerce de manera delegada <u>en su circunscripción territorial</u> la función administrativa municipal."</p>	<p>"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entiende por:</p> <p>...</p> <p>Presidente de comunidad: Al representante político de <u>una</u> comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal <u>e integra el Cabildo con carácter similar al de regidor.</u>"</p>



<p>"Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:</p> <p>I. Acudir a las sesiones de Cabildo sólo con voz."</p>	<p>"Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:</p> <p>I. Acudir a las sesiones de Cabildo con voz y voto."</p>
---	--

7. En términos del artículo 90, tercer párrafo y fracción II, segundo párrafo, de la Constitución de Tlaxcala,¹ los presidentes de comunidad tienen el carácter de municipales y serán elegidos de manera directa por la ciudadanía **o mediante usos y costumbres por parte de los pueblos y comunidades indígenas**, según corresponda. Características que se regulan a detalle en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.
8. En ese sentido, aunque la presidencia de comunidad es una figura genérica (es decir, no es una figura exclusiva de los pueblos y comunidades indígenas), se estima que estas normas son susceptibles de afectarles de manera directa y, consiguientemente, su contenido debió haberse consultado conforme a los precedentes de esta Suprema Corte. Es doctrina reiterada de esta Corte que

¹ Constitución de Tlaxcala

"Artículo 90. Los Municipios están investidos de personalidad jurídica y su patrimonio lo manejarán a través de su Ayuntamiento.

"Cada Ayuntamiento se integrará por un presidente municipal, un síndico y los regidores cuya cantidad determinen las leyes aplicables. Por cada integrante propietario habrá un suplente.

(Adicionado, P.O. 1 de agosto de 2008)

"El presidente municipal, el síndico y los regidores tendrán el carácter de municipales y serán electos por medio de planillas, en la circunscripción municipal, en procesos electorales ordinarios cada tres años, o en el plazo y para el periodo que determinen el Congreso del Estado y las leyes aplicables en caso de procesos electorales extraordinarios. También tendrán ese mismo carácter los presidentes de comunidad y las leyes aplicables determinarán las reglas, los procedimientos y las modalidades de su elección, así como sus atribuciones y obligaciones.

"...

"II. La ley de la materia establecerá los cálculos, la fórmula y los métodos aplicables para el procedimiento de asignación de regidurías.

(Reformado, P.O. 21 de julio de 2015)

"Las elecciones de **presidentes de comunidad** se realizarán por el principio de sufragio universal, libre, directo y secreto cada tres años en procesos ordinarios y podrá realizarse también bajo a (sic) **modalidad de usos y costumbres**, de acuerdo con las condiciones generales que señale la ley de la materia, y podrán ser reelectos hasta por un periodo consecutivo, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos de los que formen parte no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. ..."



cuando un acto o una norma sea susceptible de afectar de manera directa a los pueblos y comunidades indígenas, debe agotarse, necesariamente, la consulta previa. No siendo un requisito para este criterio que las normas aludan expresamente a los pueblos y comunidades indígenas o que las leyes sujetas a revisión se enfoquen únicamente en este grupo de personas. La valoración es de índole material. Lo que importa es que concurra esa afectación directa.

9. Bajo este contexto, se considera que justamente los referidos artículos 4 y 120, fracción I, de la Ley Municipal de Tlaxcala, actualizan dicha incidencia. Si bien los presidentes de comunidad no son una autoridad exclusiva de los pueblos y comunidades indígenas, lo cierto es que se establecen en ley como una autoridad municipal cuando se eligen mediante usos y costumbres y, con ello, la decisión en torno a su naturaleza y si pueden o no votar en las sesiones de los Ayuntamientos afecta directamente en la esfera jurídica de los pueblos y comunidades indígenas.
10. No es obstáculo para esta decisión que la figura de presidente de comunidad venga de una reforma previa y se encuentra regulada, incluso, en la Constitución Local. El criterio es que todo nuevo contenido normativo que sea susceptible de afectar directamente sea sometido a consulta. Cada decisión cuenta y, por eso, cada nuevo contenido da pie a una nueva intervención por parte de los pueblos y comunidades indígenas.
11. Así, la decisión de modificar la naturaleza de los presidentes de comunidad y de otorgarles voto al interior de los Ayuntamientos claramente genera un nuevo cúmulo de facultades que debieron haber sido sometidas a consulta de los pueblos y comunidades, por más que eso también vaya a afectar a otros Ayuntamientos. Se insiste, fue el propio legislador estatal el que contempló a los presidentes de comunidad tanto en los Municipios que se rigen por usos y costumbres como en los que no se rigen con esos principios. Pudo haber generado figuras diferentes dependiendo de las reglas que rigen a los Municipios.
12. Por ende, ahora no podría argumentarse que las decisiones sobre qué ocurre con las presidencias de comunidad deben quedar al margen de la opinión de los pueblos y comunidades indígenas, cuando es explícita su aplicabilidad en Municipios que se rigen por usos y costumbres. Adicionalmente, esta Corte ya se ha ocupado de analizar normas que tienen efectos no limitados a los pueblos y comunidades indígenas. En la acción de inconstitucionalidad 81/2018 que la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, a pesar de ser de aplicabilidad genérica, sí era susceptible de afec-



tarles de manera directa a los pueblos y comunidades indígenas, dando lugar a la obligación de consulta previa. La razón fue que varias de sus normas incidían implícitamente en autoridades que se vinculaban con los pueblos y comunidades indígenas.

13. Lo mismo ocurre en el caso concreto; por lo que, insisto, desde mi punto de vista, la razón que debió apremiar para declarar la invalidez de las referidas normas reclamadas en la controversia constitucional radica que fueron emitidas sin haberse satisfecho una consulta previa con los pueblos y comunidades indígenas; situación que incide, a su vez, en la razón de invalidez del artículo segundo del Decreto No. 75 impugnado.

B

14. Ahora bien, dado que fue una decisión de la mayoría de los integrantes del Pleno que no era necesaria la consulta, comparto la invalidez de fondo de los aludidos artículos que regulan la naturaleza y facultades de los presidentes de comunidad; sin embargo, me aparto de ciertas consideraciones; en particular, la interpretación estricta que se desprende de los párrafos 41 y 52 de la sentencia.
15. A mi juicio, la razón sustancial para en este caso apoyar la invalidez es que, en atención a la naturaleza y facultades que se les asigna a los presidentes de comunidad, en efecto, no puede permitírseles votar en las sesiones del Ayuntamiento. Empero, tal inconstitucionalidad no es porque nunca pueda crearse o nombrarse a un integrante del Ayuntamiento diferente a síndico o regidor, sino porque dado que realmente no se tratan de órganos simples que integren el Ayuntamiento, no puede otorgárseles la prerrogativa de voto en las sesiones del Cabildo.
16. Es decir, por ejemplo, un Estado podría nombrar a sus regidores como presidentes de comunidad y asignarles cierto tipo de facultades y cierto tipo de requisitos para ocupar el cargo, como representar a una determinada comunidad o colonia. Eso sería válido. Lo que no es válido es generar figuras adicionales que distorsionan las características de un síndico o un regidor, así como la integración constitucional que debe tener un Ayuntamiento.
17. En ese tenor, el problema con el caso concreto es que, aunque en la ley se dice que los presidentes de comunidad tienen carácter similar al de "regidor", esa caracterización es artificial. En realidad no se les contempla como una especie de "regidores". Se insiste, es una figura adicional que complementa a las regidurías y a los síndicos de un Ayuntamiento.



18. La consecuencia de ello es que, al otorgarles voto en la ley, se les otorga la misma relevancia constitucional que a los síndicos y a los regidores, sin que se respetan los requisitos exigidos para la conformación de un Ayuntamiento, provocando una distorsión dentro del propio Cabildo. Por ejemplo, podrían hipotéticamente existir más presidentes de comunidad que regidores y síndicos. Con ello, se afectaría gravemente las decisiones tomadas al interior del Ayuntamiento y, por ende, el grado de autonomía del mismo.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular y concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la controversia constitucional 39/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tres de noviembre de dos mil veinte, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, donde se determinó: **sobreseer** respecto del artículo 3 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala; **declaró la invalidez** de los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, así como del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en dicho medio de difusión oficial el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho y, por **extensión**, la del artículo transitorio primero, párrafo primero, del referido Decreto No. 149; asimismo, se determinó la **reviviscencia** de los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, previo a su reforma mediante el Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho.

En principio, debe señalarse que la presente controversia constitucional **tiene conexidad con las controversias 38/2019 y 28/2019**, debido a que se impugnan los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, en el Periódico Oficial de la entidad federativa, y el artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, del Congreso del Estado de Tlaxcala, con similares argumentos y se declaró su invalidez con las mismas consideraciones. **En este sentido, al**



haberse replicado las votaciones obtenidas en la diversa controversia constitucional 38/2019 resuelta en primer orden, se reitera el voto formulado en la citada controversia.

En efecto, si bien comparto el sentido de la resolución, lo cierto es que, me separo de las siguientes consideraciones:

I. De las plasmadas en el considerando **V**, relativo a la "**oportunidad**", apartado **B**, en relación con el estudio de los **artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**.

En este apartado, el Tribunal Pleno determinó que la controversia constitucional era **oportuna**.

Señaló que los dos preceptos legales fueron impugnados con motivo de la expedición del Decreto No. 75, que adelantó su entrada en vigor, es decir, no fueron controvertidos por su publicación sino con motivo de un acto diverso a través del cual dichas normas generales supuestamente ocasionaron la afectación alegada por el Municipio actor.

Al respecto se precisó que el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria, permite que por vía de controversia constitucional las normas de carácter general se impugnen ya sea con motivo de su *publicación*, o bien de su *primer acto de aplicación*. Asimismo, se dijo que el Tribunal Pleno ha sostenido que, para efectos de la procedencia de la controversia constitucional, el primer acto de aplicación de una norma general impugnada debe ser entendido en sentido amplio.¹

Se argumentó que en este tipo de procedimientos válidamente puede ser considerada como acto de aplicación "*una diversa disposición de observancia general de igual o inferior jerarquía que la impugnada, en virtud de la cual se actualicen situaciones de las que depende su cumplimiento, y no necesariamente un acto dirigido en forma concreta y específica al actor*". Dado que en controversias constitucionales, a diferencia de otros medios de control cons-

¹ Al efecto se citó la tesis aislada del Tribunal Pleno con clave P. XIV/2009, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES CONTRA NORMAS GENERALES. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN QUE DA LUGAR A SU IMPUGNACIÓN PUEDE CONSISTIR EN UNA DIVERSA DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA GENERAL."



titucional, rige un concepto amplio del principio de afectación,² para considerar que una norma general es el primer acto de aplicación de otra norma general en el sentido de la ley reglamentaria, es suficiente con que la mera vigencia de la disposición más reciente represente una concreción normativa de la más antigua que pueda generar algún tipo de perjuicio al promovente.

Se dijo que en el presente caso claramente se actualizaba este supuesto, ya que el Decreto No. 75, adelantó la fecha de entrada en vigor de las dos disposiciones generales impugnadas; aunque originalmente, estaba previsto que ello no sucediera sino hasta el uno de septiembre de dos mil veintiuno, es decir, una vez que la actual integración del Ayuntamiento del Municipio actor hubiera concluido su mandato, el artículo segundo del Decreto No. 75, eliminó la *vacatio legis* de los artículos impugnados a partir del uno de enero de dos mil diecinueve. De este modo, los presidentes de comunidad del Municipio que habían tomado posesión del cargo el uno de enero de dos mil diecisiete, automáticamente, adquirieron derecho a voto en las sesiones de Cabildo y vieron homologadas sus funciones a las de un regidor. En pocas palabras, la mera vigencia del Decreto No. 75, bastó para que en el Municipio actor entrara en vigor el régimen legal de toma de decisiones que aquí se impugna.

Así, bajo una noción amplia del principio de afectación y una postura *pro actione*,³ en este caso, en particular, se dijo que era claro que los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, sí podían ser controvertidos con motivo de la publicación del Decreto No. 75, pues es justo a través de él que se generó la afectación que alega el actor. Por lo que, si la demanda se había presentado el treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, esto es, dentro de los treinta días hábiles siguientes al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, fecha en que se publicó el referido decreto en el Periódico Oficial de la entidad federativa, entonces la impugnación en contra de los referidos preceptos resultaba oportuna.

² Se citó la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), de título y subtítulo: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO."

³ En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala con número de identificación 1a. CCVI/2018 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO *PRO ACTIONE*. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN."



En este contexto, debo precisar que **no comparto la sentencia en este punto**, ya que considero que en relación con los **artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**, la controversia constitucional **no es oportuna**, por lo que debió sobreseerse en relación con las referidas normas.

Lo anterior, en virtud de que, por lo que hace a su publicación, la impugnación es notoriamente extemporánea; además, la demanda tampoco es oportuna bajo el supuesto de que se impugne el primer acto de aplicación de la norma porque en la demanda no se impugna algún acto concreto de aplicación o bien una norma general que haya concretado sus supuestos normativos.

En efecto, una ley se puede considerar aplicada cuando se actualizan sus supuestos normativos; y los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, que regulan la integración de los presidentes de comunidad al Cabildo, a través de su derecho al voto en las sesiones de éste. Sin embargo, no existe un acto concreto de tales normas y, si bien el Decreto No. 75, modificó un artículo transitorio que regulaba la entrada en vigor de los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la ley municipal, no puede ser considerado un acto de aplicación de dicho precepto, pues para considerar que una norma de carácter general es acto de aplicación de otra norma, se debe analizar si: **a)** ésta pormenoriza lo dispuesto en una diversa ley o **b)** se emite con base en lo dispuesto por aquella.

En el caso, no se surte ninguno de ambos supuestos, pues en primer lugar, la norma impugnada del Decreto No. 75, no pormenoriza o reglamenta los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la ley municipal, puesto que solamente modifica un artículo transitorio del Decreto No. 149, que regula su entrada en vigor, **en ese sentido, es claro que no se desarrollan los supuestos normativos de los artículos citados.**

También considero que no se actualiza el criterio de que ***es suficiente con que la mera vigencia de la disposición más reciente represente una concreción normativa de la más antigua que pueda generar algún tipo de perjuicio al promovente***, ya que no se da en el caso una concreción normativa, dado que no existe tal concreción sino que sólo se adelanta su vigencia.

Bajo estas consideraciones, en relación con los **artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**, voté en contra,



pues considero que la controversia constitucional no es oportuna, por lo que debió sobreseerse.

- II. Por otra parte, me separo de las consideraciones plasmadas en el considerando **VII. Estudio de fondo**, apartado **A**, relativo al análisis de los **artículos 4, definición novena⁴ y 120, fracción I,⁵ de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**, en cuanto confieren atribuciones a los presidentes de comunidad en la toma de decisiones del Ayuntamiento a raíz de su incorporación al Cabildo con derecho de voto.

En este apartado, el Tribunal Pleno abordó el estudio relativo, bajo la pregunta de si **es constitucionalmente válido incorporar con derecho a voto al Cabildo municipal a funcionarios distintos a los previstos en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.**

Señaló que no estaba a discusión que el cargo de "presidente de comunidad" previsto en la normativa del Estado de Tlaxcala carece de reconocimiento constitucional expreso como parte integrante de los Ayuntamientos del país. El texto del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, es claro en el sentido de que el Ayuntamiento como órgano de gobierno municipal se integra "*por un presidente o presidenta municipal, y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine*".⁶ También es claro, sin embargo, que los

⁴ "Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entiende por:

"...

"Presidente de comunidad: Al representante político de una comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal e integra el Cabildo con carácter similar al de regidor."

⁵ "Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:

"I. Acudir a las sesiones de Cabildo con voz y voto."

⁶ "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

"Las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que



tres cargos municipales a que se refiere este precepto constitucional distan mucho de ser los únicos en la estructura orgánica de un Municipio. Desde cualquier policía municipal hasta el titular de la secretaría de un Ayuntamiento, por ejemplo, existen diversos servidores públicos que forman parte de la administración pública municipal, pero que no gozan de mención expresa en ese artículo. La cuestión a dilucidar aquí, por tanto, es más bien si alguno de los funcionarios municipales no previstos expresamente en la fracción I del artículo 115 constitucional puede válidamente participar con derecho de voto en las sesiones de Cabildo del respectivo Municipio, es decir, en las reuniones deliberativas del máximo órgano de gobierno municipal.

El Tribunal Pleno consideró que un análisis integral del citado artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, arroja con claridad que, como lo alega el Municipio actor, no es válido incorporar con derecho a voto al Cabildo municipal a funcionarios distintos a los previstos expresamente en este precepto constitucional. Ya que, si bien en la administración pública municipal ciertamente pueden existir figuras auxiliares al Ayuntamiento, como sucede con los presidentes de comunidad en los Municipios del Estado de Tlaxcala, el principio constitucional de autonomía municipal consagrado en ese artículo requiere necesariamente que las decisiones del Ayuntamiento como órgano de gobierno del Municipio recaigan única y exclusivamente en funcionarios electos bajo las condiciones que establece la propia Norma Fundamental. Esto significa, a su vez, que en las sesiones del Cabildo municipal solamente puedan tener derecho de voto aquellos funcionarios previstos de manera expresa en esa disposición constitucional, o sea, el presidente municipal, los síndicos y los regidores.

lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.

"Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

"En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores."



En primer lugar, se dijo que la redacción del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal es inequívoca en el sentido de que las atribuciones constitucionales de un Municipio sólo pueden ejercerse a través de su Ayuntamiento. El precepto dispone a la letra que: *"la competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva"*. Si de acuerdo con el Texto Constitucional el ejercicio de competencias municipales debe recaer exclusivamente en ese órgano colegiado, entonces integrar formalmente el Ayuntamiento es un requisito indispensable para participar en la toma de decisiones relacionadas con las funciones constitucionales del Municipio. De este modo, con independencia de que la legislación que regule la organización municipal en una entidad federativa le diese otra acepción a ese vocablo, "integrar" un Ayuntamiento en sentido constitucional comprende, necesariamente, la facultad de votar en las reuniones deliberativas de este órgano de gobierno municipal, es decir, implica tener *derecho de voto* en las llamadas sesiones de Cabildo.

En segundo lugar, que el propósito manifiesto de la introducción de esta disposición a la fracción I del artículo 115 constitucional fue, precisamente, garantizar la autonomía del gobierno municipal, es decir, asegurar que entes que no formaran parte del Ayuntamiento estuvieran completamente excluidos de la toma de decisiones respecto del ejercicio de las competencias originarias del Municipio. Del análisis del procedimiento legislativo que en junio de mil novecientos noventa y nueve, desembocó en la porción normativa que establece los únicos tres cargos que integran un Ayuntamiento se desprende, claramente, que la reforma fue motivada principalmente por la frecuente intervención de otros poderes y niveles de gobierno en la autonomía de los Municipios del país.

En tercer lugar, señaló que el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, forma parte de un sistema normativo complejo y, por tanto, no puede ser interpretado de manera aislada por esta Suprema Corte. Al contrario, el sentido de ese precepto constitucional debe determinarse también en función de las distintas disposiciones del mismo ordenamiento que regulan la integración, organización y funcionamiento del Municipio Libre como nivel de gobierno. Esto implica tener que considerar su relación con los demás artículos de la Constitución Federal que inciden en la forma en que el Ayuntamiento ejerce la autonomía municipal, desde luego, pero también con los diversos preceptos constitucionales que establecen las condiciones democráticas de integración de los gobiernos municipales.



Así, por un lado, se precisó que el principio de autonomía municipal previsto en la fracción I del artículo 115 constitucional debe interpretarse en función de la diversa fracción II de ese mismo artículo, pues esta última es la disposición que impone los límites a la facultad legislativa de las entidades federativas en relación con los Municipios que las conforman. Concretamente, en términos de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal las leyes estatales en materia municipal sólo pueden establecer: (i) las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; (ii) los casos que requieren votación calificada del Ayuntamiento para afectar el patrimonio inmobiliario municipal o celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; (iii) las normas de aplicación general para celebrar convenios de asunción de funciones con los Estados; (iv) el procedimiento y condiciones para que el Estado asuma tales funciones sin convenio a solicitud del Municipio y, finalmente, (v) las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Que si, como puede observarse, la referida fracción II del artículo 115 constitucional no reconoce en alguno de sus cinco incisos que designar a los integrantes del Ayuntamiento sea uno de los objetos de las leyes estatales en materia municipal, entonces no sería sistemático con esa disposición interpretar la diversa fracción I del mismo artículo en un sentido que sí permitiera a un Congreso Estatal incorporar con derecho de voto al Cabildo municipal a funcionarios que no integren el Ayuntamiento respectivo. De hacerlo así se estaría reconociendo implícitamente un objeto adicional a la legislación estatal en materia municipal y, por ende, quedarían sin efectos las disposiciones constitucionales cuya principal función es, precisamente, impedir que las Legislaturas Locales invadan las competencias originarias del Municipio. Esa interpretación sería completamente disfuncional al régimen competencial de la Constitución Federal y, por ende, inadmisibles.

Por otro lado, se indicó que el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, también debe interpretarse en función de los diversos principios constitucionales que regulan la integración democrática de los cargos que conforman un Ayuntamiento. Sin pretender en modo alguno emprender aquí la elaboración de un tratado sobre democracia electoral a nivel municipal, es bien conocido que nuestra Norma Fundamental establece diversas condiciones y garantías para la conformación democrática de los órganos de gobierno municipal.

Nadie negaría, por ejemplo, que en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafos primero y tercero, fracción I; 115, fracción I y 116, fracción IV, inciso



a), todos ellos de la Constitución Federal, la renovación de los integrantes de los Ayuntamientos deberá realizarse por *elección directa*, a través de elecciones *libres, auténticas y periódicas*, así como mediante sufragio *universal, libre, secreto y directo*. También es claro que con base en los dos primeros artículos citados, así como en los artículos 2o., apartado A, fracción VII y 35, fracción II, de la propia Constitución Federal, en las elecciones de los integrantes de todos los Ayuntamientos del país debe respetarse el principio de *paridad de género* tanto en su vertiente vertical como en la horizontal. Finalmente, tampoco puede negarse que la fracción VIII del multicitado artículo 115 constitucional obliga a que en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios opere el principio de *representación proporcional*.

Pues bien, concluir que la fracción I del artículo 115 constitucional permite a las Legislaturas Estatales incorporar con derecho de voto al Cabildo a funcionarios municipales distintos a los previstos expresamente en dicha disposición simplemente no sería sistemático con los preceptos constitucionales recién referidos, pues se obstaculizaría que en la integración de los Ayuntamientos del país tuvieran plena aplicación los principios que aquellos artículos consagran y, por consiguiente, se diluiría la fuerza normativa que la Constitución Federal debe ejercer sobre las elecciones de los órganos de gobierno municipal. Bajo esa interpretación, por ejemplo, una Legislatura Local podría establecer que la elección de ciertos integrantes del Cabildo no fuera popular sino indirecta, que se eligieran puros varones entre los candidatos, o bien que no hubiera candidaturas de representación proporcional.

Se enfatizó que si se atiende a la evolución del régimen constitucional del Municipio Libre y de los procedimientos para asegurar su cumplimiento, entonces tampoco habría justificación alguna para interpretar la fracción I del artículo 115 constitucional en un sentido que permitiera al Congreso de Tlaxcala incorporar con derecho de voto a los denominados presidentes de comunidad al Cabildo municipal. Una conclusión de ese tipo iría en sentido contrario a la tendencia constitucional de fortalecer la autonomía municipal y su garantía jurisdiccional, pues validaría la intromisión constante del Legislativo de dicha entidad federativa en el órgano máximo de gobierno municipal, desconociéndose así el carácter excepcional que de acuerdo con la Constitución Federal debe tener cualquier intervención estatal en el ejercicio de competencias originarias municipales.

Por todas estas razones, se determinó **declarar la invalidez** de los artículos 4, definición novena, así como 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de



Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa. En virtud de que dichos preceptos indebidamente confieren la atribución a los presidentes de comunidad de integrar el Cabildo con carácter similar al de los regidores y de gozar del derecho de voto en sus sesiones, vulnerando con ello de forma manifiesta el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.

En este contexto, debo precisar que **obligado por la mayoría me pronuncié a favor del proyecto**, apartándome de las consideraciones relativas al análisis de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, pues desde mi óptica, es suficiente para decretar la invalidez de los artículos 4, definición novena, así como 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, la violación que sostiene la sentencia respecto a la fracción I del citado artículo 115 de la Constitución Federal.

En efecto, **la reforma de catorce de agosto de dos mil dieciocho**, a la definición novena del artículo 4, el artículo 14 y la fracción I del artículo 120 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, **vulnera la conformación de los Ayuntamientos del país que prevé la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal**, pues **introduce una figura que no contempla**, dado que la Norma Suprema establece claramente que los Ayuntamientos deberán ser **integrados únicamente por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine**, sin que los Estados tengan disponible introducir estructuras diversas e integrantes diferentes a tales municipios. Así, el que se haya adelantado la vigencia de la reforma de agosto de dos mil dieciocho, **vulnera la integración actual del Ayuntamiento del Municipio actor y, por ende, el funcionamiento de tal órgano de gobierno y el ejercicio de sus competencias**.

Esto es, la referida reforma de agosto de dos mil dieciocho, **modificó la figura del presidente de comunidad** para tres efectos: *i)* otorgarles un carácter "**similar al de regidor**", *ii)* **integrarlos al Cabildo y, como consecuencia natural de lo anterior, iii)** otorgarles el derecho a votar en las sesiones de Cabildo; con lo que se **agrega al Ayuntamiento**, como órgano de gobierno de los Municipios previsto en la Norma Fundamental, figuras diversas al presidente municipal, síndicos y regidores, pues los presidentes de comunidad sólo se consideran *similares a los regidores*, pero no son regidores pues en realidad dichos presidentes se prevén por la propia ley municipal como **autoridades auxiliares del Municipio y órganos desconcentrados de la administración**



pública municipal, subordinadas al Ayuntamiento del Municipio del que formen parte. Lo cual se advierte del título quinto, capítulo I, artículos 112 al 120 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.

Conforme al criterio establecido por el Tribunal Pleno, en las **controversias constitucionales 9/2000 y 49/2003**, el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, **protege la integración del Ayuntamiento**, así como la continuidad del ejercicio de sus funciones de gobierno porque derivan de un mandato político concreto que otorga la ciudadanía a ese órgano de gobierno municipal a través de elecciones directas. Asimismo, se pronunció en el sentido de que **la protección a la integración y la continuidad de las funciones del Ayuntamiento tiene como objetivo hacer efectiva su autonomía, al impedir que existan injerencias o intervenciones ajenas en las instituciones municipales.**

Lo anterior, ya que el Poder Reformador de la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal de los Ayuntamientos **la salvaguarda de su integración y continuidad en el ejercicio de sus funciones de gobierno.**

Como lo señala la sentencia, la redacción del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, al disponer explícitamente que un Ayuntamiento estará integrado por una presidenta –o un presidente– municipal, así como por el número de sindicaturas y regidurías que determine la ley, es decir, sin hacer referencia a alguna otra figura u órgano, **prohíbe implícitamente que puedan integrarse al Ayuntamiento figuras diversas de esos tres tipos de funcionarios de elección popular que señala.** Ello, acorde con el propósito manifiesto de la introducción de esta disposición, que fue precisamente garantizar la autonomía del gobierno municipal, es decir, asegurar que entes que no formaran parte del Ayuntamiento estuvieran completamente excluidos de la toma de decisiones respecto del ejercicio de las competencias originarias del Municipio.

Del análisis del procedimiento legislativo que en junio de mil novecientos noventa y nueve, desembocó en la porción normativa que establece los únicos tres cargos que integran un Ayuntamiento se desprende claramente que la reforma fue motivada principalmente por la frecuente intervención de otros poderes y niveles de gobierno en la autonomía de los Municipios del país.

Para contrarrestar esta situación se consideró que era necesario no solamente, establecer reglas que garantizaran que todas las decisiones respecto del



ejercicio de funciones municipales se tomaran únicamente, por instituciones que tuvieran "*base constitucional*" **sino, además, especificar en la propia Norma Fundamental que la fórmula de integración de todos los Ayuntamientos del país sería exclusivamente la de un presidente municipal y los síndicos y regidores señalados por la ley.** Lo que es un elemento concluyente, en el sentido de que no está permitido a los Congresos Estatales conferir derecho a votar en las sesiones del Cabildo municipal a figuras como los presidentes de comunidad que contempla la normativa de Tlaxcala.

Si bien en la Constitución del Estado de Tlaxcala se incorporó una figura distinta como una parte de las autoridades del Municipio en la entidad, pues les consideró a **los presidentes de comunidad como municipes** los cuales **son electos por el principio de sufragio universal, libre, directo y secreto cada tres años en procesos ordinarios** y podrá realizarse también bajo la modalidad de usos y costumbres, y podrán ser reelectos hasta por un periodo consecutivo, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos de los que formen parte no sea superior a tres años cuando **la postulación sea realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.**

Esto conforme a la Constitución del Estado de Tlaxcala, que establece:

(Reformado, P.O. 18 de mayo de 2001)

"Artículo 90. Los Municipios están investidos de personalidad jurídica y su patrimonio lo manejarán a través de su Ayuntamiento.

(Reformado, P.O. 1 de agosto de 2008)

"Cada Ayuntamiento se integrará por un presidente municipal, un síndico y los regidores cuya cantidad determinen las leyes aplicables. Por cada integrante propietario habrá un suplente.

(Adicionado, P.O. 1 de agosto de 2008)

"El presidente municipal, el síndico y los regidores tendrán **el carácter de municipes** y serán electos por medio de planillas, en la circunscripción municipal, en procesos electorales ordinarios cada tres años, o en el plazo y para el periodo que determinen el Congreso del Estado y las leyes aplicables en caso de procesos electorales extraordinarios. **También tendrán ese mismo carácter los presidentes de comunidad y las leyes aplicables determinarán las reglas, los procedimientos y las modalidades de su elección, así como sus atribuciones y obligaciones.**



(Reformado, P.O. 21 de julio de 2015)

"Los integrantes del Ayuntamiento electos en procesos ordinarios tomarán posesión el día treinta y uno de agosto inmediato posterior a la fecha de su elección y podrán ser reelectos hasta por un periodo consecutivo, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

(Reformado primer párrafo, P.O. 21 de julio de 2015)

"Las asignaciones de los cargos específicos de presidente municipal, síndico y regidores, a los partidos políticos y candidatos independientes, se efectuarán de acuerdo con las bases siguientes:

(Reformada, P.O. 21 de julio de 2015)

"I. A la planilla del partido político o a la planilla de candidatos independientes que obtenga el mayor número de votos válidos se le asignarán los cargos de presidente municipal y de síndico, y

(Adicionada, P.O. 1 de agosto de 2008)

"II. La ley de la materia establecerá los cálculos, la fórmula y los métodos aplicables para el procedimiento de asignación de regidurías.

(Reformado, P.O. 21 de julio de 2015)

"Las elecciones de presidentes de comunidad se realizarán por el principio de sufragio universal, libre, directo y secreto cada tres años en procesos ordinarios y podrá realizarse también bajo a (sic) modalidad de usos y costumbres, de acuerdo con las condiciones generales que señale la ley de la materia, y podrán ser reelectos hasta por un periodo consecutivo, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos de los que formen parte no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. ..."

Lo cierto es que, como se dijo, con la reforma de dos mil dieciocho, se incorpora a dichos presidentes de comunidad como miembros del Cabildo y del Ayuntamiento, otorgándoles un carácter *similar a los regidores* y dándoles **voto en la sesiones de Cabildo**, con lo que **en realidad se modifica la estructura**



del Ayuntamiento que prevé la Norma Constitucional y con el artículo segundo del Decreto No. 75 impugnado, que adelanta su vigencia, se afecta la integración actual del Municipio actor al **integrar** al Ayuntamiento y al Cabildo a **doce personas** que presumiblemente ostentan los cargos de **presidencias de comunidad**, con lo que se vulnera directamente el «artículo» 115 de la Constitución Federal.

En ese sentido, coincido con la invalidez **de los artículos 4, definición novena, así como 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, en tanto indebidamente confieren la atribución a los presidentes de comunidad de integrar el Cabildo con carácter similar al de los regidores y de gozar del derecho de voto en sus sesiones y, con ello, vulneran de forma manifiesta el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.

No obstante ello, no comparto las consideraciones en las que se sostiene que existe violación a la fracción II del propio artículo 115, señalando que establece: "que las leyes estatales en materia municipal sólo pueden establecer: (i) las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; (ii) los casos que requieren votación calificada del Ayuntamiento para afectar el patrimonio inmobiliario municipal o celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; (iii) las normas de aplicación general para celebrar convenios de asunción de funciones con los Estados; (iv) el procedimiento y condiciones para que el Estado asuma tales funciones sin convenio a solicitud del Municipio y, finalmente, (v) las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuentan con los bandos o reglamentos correspondientes; de lo que se observa que no reconoce en alguno de sus cinco incisos que **designar a los integrantes del Ayuntamiento sea uno de los objetos de las leyes estatales en materia municipal**, entonces no sería sistemático con esa disposición interpretar la diversa fracción I del mismo artículo en un sentido que sí permitiera a un Congreso Estatal incorporar con derecho de voto al Cabildo municipal a funcionarios que no integren el Ayuntamiento respectivo."

Ello, en principio, debido a que me parece que es suficiente con la violación directa a la integración de los Ayuntamientos prevista en la fracción I de dicho precepto, pero sobre todo porque da a entender que los 5 incisos que prevé la fracción II son las únicas leyes relativas a los Municipios que pueden emitir los Congresos Locales, con lo cual se declararían implícitamente inconstitucionales todas aquellas que se refieran a funcionarios diversos de los Municipios,



creación misma de Municipios, límites territoriales y demás aspectos que regulan las Constituciones y leyes locales, lo cual no es correcto.

De la misma manera, me parece que es innecesario el análisis de la violación al principio de representación proporcional en la conformación de los Ayuntamientos y al principio de paridad; sin embargo, coincido en que existe una vulneración a tales principios con la incorporación al Ayuntamiento de los presidentes de comunidad; no obstante ello, en el caso de que el Congreso decidiera ajustar la legislación a efecto de que en la elección de tales presidentes se respetaran esos principios, considero que ello no haría constitucional la incorporación de dichos presidentes al Ayuntamiento dado que, precisamente, esa incorporación vulnera la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal.

Por estas razones, si bien comparto el sentido de la sentencia respecto a la invalidez de los **artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**, lo cierto es que, respetuosamente, me aparto de las consideraciones precisadas en este apartado.

III. Finalmente, también me separo de las consideraciones plasmadas en el considerando VII. **Estudio de fondo**, apartado B, relativo al análisis del **artículo segundo del Decreto No. 75**,⁷ precepto que reformó el artículo primero transitorio del diverso Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala. El artículo impugnado simplemente adelantó al uno de enero de dos mil diecinueve, la entrada en vigor de los artículos analizados en la sección anterior, prevista originalmente para el treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno.

En este apartado, el Tribunal Pleno abordó el estudio relativo, preguntándose si **es constitucionalmente válido expedir normas generales que incidan en la integración de un Ayuntamiento ya electo**.

⁷ **"Artículo segundo.** Con fundamento en lo establecido en los preceptos invocados en el artículo anterior, se reforma el párrafo primero del artículo primero transitorio del Decreto Número Ciento Cuarenta y Nueve, aprobado por el Pleno del Congreso del Estado de Tlaxcala, el día catorce de agosto del año dos mil dieciocho, por el que se reforman la definición novena del artículo 4, el artículo 14 y la fracción I del artículo 120, todos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, para quedar como sigue: 'Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor a partir del día uno de enero del año dos mil diecinueve, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.'



En este apartado me pronuncié a favor del proyecto, separándome de consideraciones, ya que si bien **comparto la declaración de invalidez** del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, no comparto la técnica de la sentencia, toda vez que, de la lectura integral de la demanda no existe planteamiento alguno en donde el actor refiera que es inconstitucional el haber adelantado la vigencia de los artículos 4, definición novena, así como 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149.

Pero, sobre todo, debido a que después de la declaración de invalidez de los artículos señalados debió declararse la invalidez del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, toda vez que, se reitera, dicho artículo adelanta la vigencia de los artículos 4, definición novena, así como 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, por lo que al haber sido declarados inconstitucionales, lo procedente era también declarar la invalidez de dicho precepto, ya que no tiene ninguna razón tal estipulación.

Por todo lo anterior, respetuosamente me aparto de las consideraciones que han quedado precisadas en el presente voto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de abril de 2021.

La tesis aislada P. XIV/2009 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1152, con número de registro digital: 167542.

Las tesis aislada 1a. CCVI/2018 (10a.) y de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 377 y 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33, con números de registro digital: 2018780 y 2010668, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 31 de mayo de 2021. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

