

150 ANIVERSARIO
Semnario Judicial
de la Federaci3n



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACI3N

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UND3CIMA 3POCA

**LIBRO 8
TOMO I**

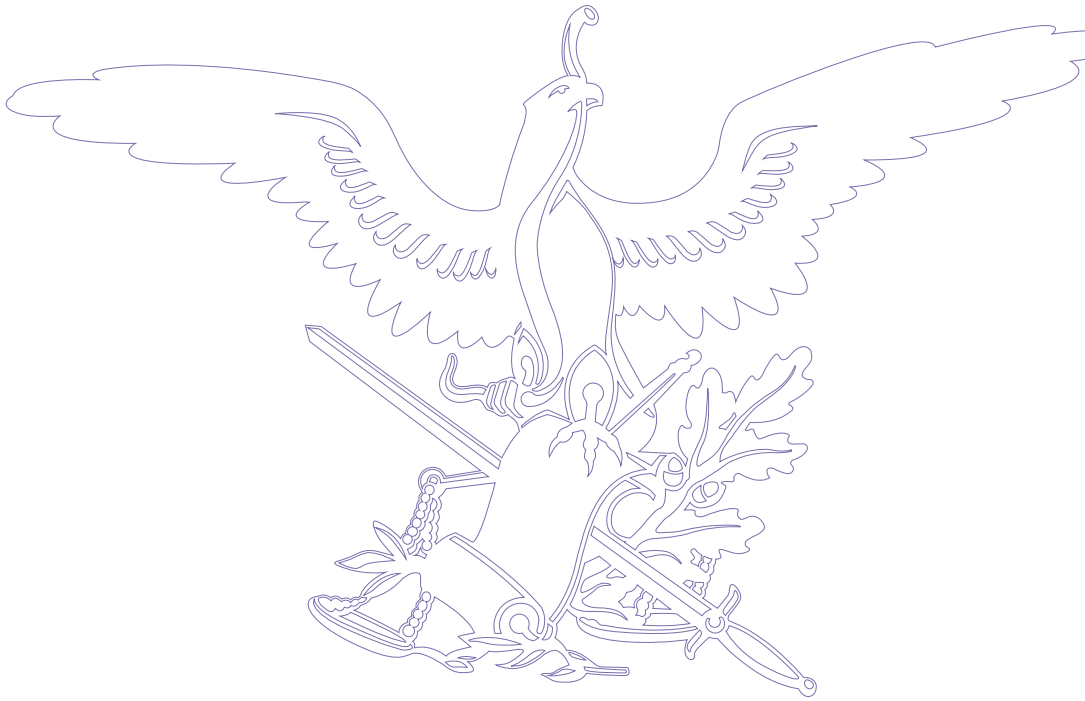
Diciembre de 2021

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Naci3n

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 8
TOMO I

Diciembre de 2021

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

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
(Hasta el 11 de diciembre de 2021)
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministra Loretta Ortiz Ahlf
(A partir del 12 de diciembre de 2021)
Ministro Alberto Pérez Dayán

CONTENIDO GENERAL



Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	VII
Contenido	XIII
Advertencia	XVII
Épocas	XXVII
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 2

Por contradicción de tesis

5

■ 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

199

■ **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

907

■ **SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por precedentes

971

■ **Subsección 2**

Por contradicción de tesis

1139

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias

1359

■ **Subsección 2**

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad

1363

■ **TERCERA PARTE**

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 2**

Por contradicción de tesis

1441

■ Sección Segunda	
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia	
■ Subsección 1	
Tesis aisladas y, en su caso, sentencias	1597
■ CUARTA PARTE	
Plenos de Circuito	
■ Sección Primera	
Jurisprudencia	
■ Subsección 2	
Por contradicción de tesis	1603
■ Subsección	
Por sustitución	2129
■ QUINTA PARTE	
Tribunales Colegiados de Circuito	
■ Sección Primera	
Jurisprudencia	
■ Subsección 1	
Por reiteración.....	2173
■ Sección Segunda	
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia	2199
■ SEXTA PARTE	
Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros	
■ Sección Segunda	
Consejo de la Judicatura Federal	2295

■ NOVENA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	2315
Índice de Sentencias	2335
Índice de Votos	2347
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales.....	2403
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal	2439
Índice en Materia Constitucional.....	2441
Índice en Materia Penal	2445
Índice en Materia Administrativa.....	2451
Índice en Materia Civil.....	2457
Índice en Materia Laboral	2461
Índice en Materia Común.....	2463
Índice de Jurisprudencia por Precedentes	2471
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	2473
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	2493
Índice de Ordenamientos	2509

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.

		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.	Sentencias que contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 5. Sentencias dictadas en declaraciones generales de inconstitucionalidad.	Sentencias y, en su caso, 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 el Pleno.
		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.	Sentencias que no contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
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.
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.

* 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.

	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 precedentes; 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>	<p>Tesis número uno en materia común del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito:</p> <p>PC.I.C.1 K (11a.)</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.

Primera Parte
PLENO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD (CFE). EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN POR LOS DAÑOS GENERADOS COMO CONSECUENCIA DE LA ACTIVIDAD RELACIONADA CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSMISIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA ES RECLAMABLE EN LA VÍA ADMINISTRATIVA, A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LA PRIMERA Y LA SEGUNDA SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 11 DE MARZO DE 2021. MAYORÍA DE SEIS VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA; VOTARON EN CONTRA: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día once de marzo de dos mil veintiuno.



VISTOS para resolver los autos de la contradicción de tesis 46/2019, entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, la Primera los amparos directos en revisión *****/2018 y *****/2018, ambos fallados el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho; y, la Segunda Sala, los amparos en revisión *****/2017, resuelto el treinta de mayo de dos mil dieciocho, y *****/2017, el nueve de agosto de dos mil dieciocho; así como los amparos directos *****/2018, fallado en cuatro de julio de dos mil dieciocho y el *****/2018, el nueve de agosto de dos mil dieciocho; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Denuncia. Mediante oficio recibido el ocho de febrero de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Juez Elizabeth Franco Cervantes, titular del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Oaxaca remitió la denuncia de la existencia de la posible contradicción, suscitada entre las Salas de esta Suprema Corte, ello con motivo de la determinación que adoptó la Juez el seis de febrero de ese año en el juicio ordinario civil que promovió una persona contra la Comisión Federal de Electricidad.

2. SEGUNDO.—Trámite de la denuncia. Por auto de catorce de febrero de dos mil diecinueve, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la presente contradicción de tesis bajo el número 46/2019 y ordenó turnar los autos al Ministro Luis María Aguilar Morales para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

3. Mediante auto de cuatro de abril de dos mil diecinueve, el presidente de este Alto Tribunal decretó que el presente asunto se encontraba correctamente integrado con los criterios que motivaron la posible contradicción de tesis. Asimismo, informó que los criterios continuaban vigentes.

CONSIDERANDO:

4. PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, frac-



ción XIII, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción I, de la Ley de Amparo; y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo establecido en el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por este Alto Tribunal el trece de mayo de dos mil trece. Lo anterior, debido a que se trata de una contradicción de tesis entre criterios sustentados por las Salas que integran esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

5. SEGUNDO.—Legitimación. La contradicción de tesis se denunció por parte legitimada para ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, al haber sido formulada por la Juez Elizabeth Franco Cervantes, titular del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Oaxaca.

6. TERCERO.—Criterios contendientes. Para poder resolver el presente asunto primero debe determinarse si en el caso existe contradicción de criterios, para lo cual es necesario analizar las ejecutorias que participan en ella.

Ejecutorias

I. La Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el **amparo en revisión *****/2017** en sesión de treinta de mayo de dos mil dieciocho, cuyos antecedentes destacados son los siguientes:

A. Según relató el promovente, en marzo de dos mil catorce una persona trabajaba construyendo la segunda planta de un edificio en el centro de la Ciudad de Saltillo, en el Estado de Coahuila, al intentar colocar una varilla de acero que sirviera de refuerzo para la construcción (dala), ésta "recibió" una **descarga** proveniente de las líneas o cables de conducción de energía eléctrica que se encontraban junto al inmueble,¹ y que son propiedad de la Comisión Federal de Electricidad (en lo sucesivo "CFE"). El trabajador falleció derivado de la descarga.

¹ En el escrito presentado ante la Comisión Federal de Electricidad, el hermano del trabajador refirió que la varilla no entró en contacto con las líneas de tendido, sino que *"la energía fue la que le brinco hacia el extremo superior del armex de varilla de acero que la víctima sostenía con sus manos, fenómeno al que se llaman arco eléctrico."*



B. En marzo de dos mil dieciséis, el hermano del fallecido presentó ante la CFE una **solicitud de reparación integral de los daños** con motivo de una actividad administrativa irregular, en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. En su escrito sostuvo que los cables o líneas de conducción de energía estaban instaladas de manera irregular, pues no cumplían con las Normas Oficiales que regulan las instalaciones eléctricas de trece mil doscientos voltios de capacidad.

C. La CFE **desechó la solicitud de indemnización por actividad administrativa irregular**, ello porque (a su juicio) la causa de daño se vinculaba con una "*actividad industrial*", no administrativa, y, por tanto, no estaba sujeta a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Consideró que la reclamación era "notoriamente improcedente" en términos de los artículos 3 y 22 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, toda vez que los hechos que la sustentaban no eran consecuencia de una actividad administrativa sino de una "actividad industrial relacionada con la distribución de la energía regulada en el artículo 2 de la Ley de la Industria Eléctrica."

D. En contra de la resolución anterior, el hermano del fallecido promovió **juicio de amparo indirecto**, porque consideró que la vía administrativa sí era aplicable. Sostuvo en esencia que: a) era incorrecto considerar que la CFE realiza actividades industriales y que por ello no puede considerarse como autoridad administrativa, cuando que dicha empresa es propiedad exclusiva del Gobierno Federal, por lo que constituye un ente público de carácter federal y, en consecuencia, sujeto a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; y, b) la vía administrativa es la única para solicitar una indemnización de los órganos del Estado, resultando aplicable la ley antes citada, porque a pesar de que la CFE se transformó no dejó de formar parte de la administración pública federal.

E. El Juez de Distrito **sobreseyó** al considerar que el acto reclamado a la CFE no podía considerarse de autoridad para efectos del juicio de amparo, pues a raíz de su transformación en empresa productiva del Estado "*no actuaba en un plano de supra a subordinación sino de coordinación con los particulares, y su actuar se regía por el derecho civil y mercantil.*"

F. En su contra, el quejoso interpuso **recurso de revisión** en el que sostuvo que: a) el origen del acto reclamado no derivaba de un contrato de suministro de



energía eléctrica, sino que se trataba de la comisión de un ilícito, por lo que debía calificarse como actividad administrativa irregular y, en consecuencia, dirimirse en la vía administrativa; y, b) es ilegal exonerar a la CFE de su obligación de reparar y compensar los daños causados por la prestación del servicio de energía eléctrica. Su cambio de naturaleza no la excluye de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, pues sigue siendo un ente público federal, y el acto reclamado no deriva de una relación de coordinación (como el contrato de suministro de energía eléctrica), sino que fue emitido con fundamento en una norma legal y reviste las características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad para ser considerado de autoridad.

G. Asimismo, la CFE interpuso **recurso de revisión adhesiva**, en la que sostuvo que: a) fue correcto que el Juez de Distrito considerara que no forma parte de la administración pública federal y que, en consecuencia, se haya estimado que no resulta aplicable la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; b) asimismo, la negativa de admitir a trámite la solicitud de reclamación integral de daños no puede considerarse como un acto que reviste el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo; c) conforme a la legislación derivada de la "reforma energética" las controversias que involucren a las empresas productivas del Estado deben dirimirse en la vía mercantil; d) la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica son actividades que integran la industria eléctrica y conforme a la ley de la materia, todos los actos de la industria eléctrica se consideran de naturaleza mercantil; e) la ley que regula los "actos administrativos" es la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, cuyo artículo 1o. dispone que únicamente es aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública centralizada y de los organismos públicos descentralizados de la administración pública federal paraestatal, y no a las empresas productivas del Estado. Por tal razón, el acto que la quejosa reclama no puede considerarse como uno "administrativo" ni mucho menos uno sujeto a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

H. El Tribunal Colegiado admitió a trámite el recurso y solicitó a esta Suprema Corte ejercer su facultad de atracción para que se pronunciara respecto de la naturaleza de la CFE como empresa productiva del Estado y, en específico, si puede considerarse como un ente público de carácter federal y, por tanto, si su actividad se sujeta a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.



I. La Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerció su **facultad de atracción** por unanimidad de cuatro votos, el veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete.

Al resolver el **amparo en revisión *****/2017** citado, la Segunda Sala determinó, en la materia de la revisión, revocar la sentencia recurrida, negar el amparo al quejoso, y dejar sin materia la revisión adhesiva, de conformidad con las siguientes consideraciones:

– Debe desestimarse la causal de improcedencia decretada por el Juez de Distrito por estar intrínsecamente relacionada con el estudio de fondo.

– Para determinar si un acto puede o no ser considerado de autoridad –en este caso, si lo es que la CFE haya desechado la reclamación que se le solicitó–, debe estudiarse su naturaleza en concreto, esto es, el conocimiento de las condiciones fácticas y normativas en las que se dicta; y, en su caso, el tipo de repercusiones en la esfera jurídica de una persona determinada (quien interpone la acción de amparo).

– En otras palabras, para determinar si en el caso concreto la CFE puede o no considerarse autoridad para efectos del juicio de amparo es necesario estudiar y definir previamente una cuestión inherente al fondo de la disputa: si a dicha empresa productiva le resulta o no aplicable la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para así estar en aptitud de pronunciarse sobre si la naturaleza de su negativa cumple o no con los elementos indispensables para considerarse acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

– La **problemática central** a dilucidar gira en torno a si fue correcto que la CFE desechara una solicitud, en que se le exigió una indemnización, en virtud de no estar sujeta a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Ello porque, la CFE la negó por considerar que su naturaleza es de empresa productiva del Estado y que su actuación debe considerarse "industrial" y no administrativa. Por su parte, el recurrente señaló que, con independencia de la transformación orgánica, no debe pasarse por alto que: a) sigue siendo un ente del Estado y, b) no todo su actuar se rige conforme a la legislación civil y mercantil, siendo que en el caso, la referida ley que define la responsabilidad estatal incluye a todo ente público (artículo 2).



– Para responder tal problemática se deben abordar las condiciones normativas conforme a las cuales procede o no la responsabilidad patrimonial del Estado **(A)**; y, a partir de tales premisas si la CFE se encuentra vinculada a dicha normativa pese a su transformación en empresa productiva del Estado **(B)**. Y posteriormente, analizar la naturaleza de las funciones del acto que se reclama **(C)**.

– En torno al **régimen de responsabilidad patrimonial del Estado (A)**, constitucionalmente establecida en el último párrafo del artículo 109, lo que interesa identificar es, qué tipo de acto estatal queda comprendido o sujeto a postulados y principios previstos en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

– Para ello se toma en cuenta, lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 4/2004, resuelta por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, destacando las siguientes consideraciones:

- Con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil doce se buscó dejar atrás el régimen "subsidiario" (conforme al cual el Estado sólo estaba obligado a responder cuando el funcionario específico hubiese sido declarado directamente responsable e insolvente) para establecer una responsabilidad directa.

- Asimismo, al establecerse la responsabilidad objetiva se buscó dejar atrás cualquier elemento de índole subjetivo –como la negligencia, el dolo o la intencionalidad–, de tal manera que lo relevante fuera el daño patrimonial que el particular no tuviera el deber de soportar como consecuencia de una actividad administrativa irregular del Estado.

- Ésta entendida como *"la actuación estatal desplegada sin satisfacer la normatividad propia para la realización de ese acto."*

- En suma, el calificativo "objetivo" hace referencia a la exclusión de cualquier elemento relacionado con el dolo o la culpa. Por su parte, el concepto "directa" se refiere a que el Estado como entidad abstracta es responsable de indemnizar a quien haya sufrido un daño patrimonial, y no así los órganos simples (funcionarios) encargados de individualizar o realizar cierta atribución normativa.



– Respecto de las repercusiones del concepto "administrativo" en torno a la actividad irregular, se ha interpretado que la voluntad del Poder Reformador de la Constitución fue circunscribir el régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado a las funciones materialmente administrativas, excluyendo así, por ejemplo, a las jurisdiccionales.

– Sobre la **naturaleza jurídica de la CFE (B)**, considerando que existen dos criterios para determinar si cierto órgano se encuentra o no sujeto a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado: primero, que se trate de un ente público federal y, segundo, que realice funciones materialmente administrativas, para determinar si la CFE se encuentra o no obligado a dicha norma, lo procedente es definir si se cumple con tales condiciones.

– Al efecto, para analizar la naturaleza de la CFE debe partirse de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece ("Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía"), decreto en el que se reformaron y adicionaron diversos párrafos de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales.

– Los artículos 25 y 27 constitucionales previeron la participación de las empresas productivas del Estado en ciertas actividades estratégicas (específicamente en la extracción del petróleo y demás hidrocarburos y en la transmisión y distribución de energía eléctrica), y que el Gobierno Federal deberá mantener siempre su control y propiedad.

– El alcance de esas previsiones se advierte del proceso legislativo del que derivó la reforma constitucional aludida, quedando plasmado en sus transitorios el régimen de empresas productivas del Estado, cuya creación busca otorgar al sector público "otra posibilidad" orgánica para realizar las áreas estratégicas a su cargo.

– El régimen transitorio de la reforma constitucional ordenó la transformación de CFE y Petróleos Mexicanos en empresas productivas del Estado, conforme a lo previeran las leyes y dentro de los dos años siguientes a la publicación del decreto (artículo tercero).



– Por otro lado, el artículo vigésimo transitorio establece el régimen jurídico de las empresas productivas del Estado, disposición conforme a la cual, entre otras cuestiones, esas empresas tienen un objetivo constitucional, a saber "*la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental*", gozarán de autonomía presupuestal; contarán con una organización, administración y estructura corporativa; sus directores serán nombrados y removidos libremente por el titular del Ejecutivo Federal, o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración; y, contarán con diversos regímenes especiales, en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto.

– Así, la CFE, en su carácter de empresa productiva del Estado es una empresa que pertenece al Gobierno Federal, ya que, por mandato constitucional, aquél mantendrá siempre su control y propiedad.

– En cumplimiento a lo previsto en el artículo tercero transitorio del decreto constitucional, el Congreso de la Unión emitió la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil catorce, que tiene por objeto regular su organización, administración, funcionamiento, operación, control, evaluación y rendición de cuentas, así como establecer su régimen especial en materia de: I) empresas productivas subsidiarias y empresas filiales; II) remuneraciones; III) adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras; IV) bienes; V) responsabilidades; y, VI) presupuesto y deuda.

– Los contenidos de la citada ley, que estructura a la CFE, no parecen propios de un ente público, sino más bien a los "estatutos" de una empresa privada; empero, ello es congruente con que el Constituyente estableciera que el objetivo de las empresas productivas del Estado era la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la nación.

– Por otro lado, también llama la atención que, aunque la CFE es una empresa propiedad del Gobierno Federal se previó como supletorio el derecho mercantil (y no el administrativo). Este "cambio de paradigma" (como lo denomina



la exposición de motivos de la ley) tiene por objetivo, en atención al propio proceso legislativo que le dio origen: establecer una verdadera figura empresarial que le permitiera un actuar flexible y eficiente, en virtud de la "inminente apertura de la industria energética."

– Derivado de la reforma constitucional en materia energética, el legislador federal reformó, entre otras la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (artículo 3, último párrafo) y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículo 5, último párrafo), para precisar que no resultarían aplicables a las empresas productivas del Estado.

– Asimismo, la reforma de mérito pretendió crear una nueva categoría de entes públicos con un régimen especial de autonomía y flexibilidad operativa, distinta a los hasta entonces existentes. Ello, porque del artículo 90 constitucional se advierte que, por regla general, la Constitución Federal no define ni establece las diversas características, funciones y controles que estructuran a los distintos entes pertenecientes a la administración pública paraestatal, sino que dicha configuración debe ser desarrollada por el legislador ordinario conforme a las características que se requieran para el cumplimiento de ciertas funciones.

– Además, se trata de una nueva categoría, porque el Constituyente Permanente no sólo estableció a la Constitución Federal como "origen" o fuente de las empresas productivas del Estado –concretamente la CFE y Petróleos Mexicanos–, sino que es el propio régimen transitorio de una reforma constitucional el que establece las características orgánicas generales que las leyes deben desarrollar, a fin de garantizar su flexibilidad operativa para estar en aptitud de dar cumplimiento a un mandato igualmente constitucional.

– Así, se trata de una nueva categoría de empresas públicas pertenecientes a la administración pública federal que necesariamente deben ser incluidas en las tradicionales categorías de "centralizada" y "paraestatal" del artículo 90 constitucional, pero con un régimen jurídico distinto conforme a lo ordenado constitucionalmente.



– El hecho de que esta nueva entidad pretenda orientarse bajo principios de gobierno corporativo y eficiencia y que el derecho común le sea supletorio, en modo alguno pretende excluirlas por completo de la órbita del derecho público. Por un lado, puesto que son normas de derecho público las que, precisamente, constituyen el fundamento de su existencia en cuanto empresa productiva del Estado propiedad del Gobierno Federal (artículos 25, párrafo quinto, y 27, párrafo octavo, constitucionales, en relación con los artículos transitorios tercero y vigésimo del decreto citado, y 2 de la Ley de la CFE). Por otro, porque de manera expresa la Ley de la CFE las sujeta a diversos ordenamientos jurídicos, a fin de cumplir con otros valores y principios igualmente tutelados por nuestra Constitución Federal, tales como las previsiones en materia de transparencia e información pública gubernamental, anticorrupción y fiscalización.

– En conclusión, la transformación de la CFE en empresa productiva del Estado únicamente pretendió otorgarle un nuevo marco jurídico con mayor flexibilidad operativa, que se acercara y le permitiera competir con las empresas privadas, pero no excluirla totalmente del régimen de derecho público y en este sentido, al tratarse de una entidad perteneciente a la administración pública federal, la CFE sí es un ente público para efectos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

– **C. Naturaleza de las funciones del acto que se reclama.** Aunque inicialmente todos los entes públicos federales se encuentran sujetos a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es relevante identificar una función materialmente administrativa cuyo ejercicio se realice de manera irregular. En ese sentido las cuestiones a dilucidar consisten en determinar qué tipo de funciones realiza CFE y si realiza o no funciones que pueden calificarse como materialmente administrativas.

– La CFE no realiza funciones materialmente administrativas sino mercantiles y, por tal razón, no es posible exigirle una reparación por la vía de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

– Derivado de la reforma constitucional en materia energética aludida, la transmisión y distribución de energía eléctrica se encuentran previstas en los ar-



títulos 25, párrafo quinto; 27 párrafo sexto, y 28, párrafo cuarto, normas de las que se advierte que la transmisión y distribución de energía eléctrica son áreas estratégicas y servicios públicos cuya prestación se reservó en exclusiva al Estado, sin que su intervención se considere monopólica. En este sentido, nuestra Constitución es clara: en el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares y que éstos participen en otras áreas de la industria –tal como la generación y comercialización–.

– Asimismo, a diferencia de lo que sucede con la exploración y extracción de hidrocarburos, nuestro Texto Constitucional no reservó la participación estatal en las materias en estudio a las empresas productivas del Estado, sino que su intervención puede realizarse mediante éstas o cualquier otro tipo de entidad pública. Es decir, que el Estado puede decidir cuál de esos tipos de órganos estatales se encargarán de los servicios públicos de transmisión y distribución de energía eléctrica.

– En este sentido, el legislador ordinario estableció que la CFE se encargará de tales actividades por cuenta y orden del Estado, como lo refiere el primer párrafo del artículo 5 de su ley; y si bien a primera vista podría considerarse que la transmisión y distribución deberían calificarse como actividades "administrativas", dado que la CFE las realiza por cuenta y orden del Estado, ello sería incorrecto porque se pasaría por alto que el Constituyente permanente ordenó la creación de una nueva categoría de organismo público con un régimen comercial –distinto y diferenciado de cualquier otro ente público–, y que dicho régimen especial busca otorgarle flexibilidad para cumplir un objetivo constitucional: la creación de valor económico para el Estado Mexicano.

– Ciertamente, al existir un mandato expreso y claro a nivel constitucional, éste debe ser el punto de partida o la premisa central que oriente la categorización de las diversas funciones que la CFE realice, sea la prestación del servicio de transporte, distribución o suministro de energía eléctrica. En este sentido, la única excepción a su actuar que puede considerarse como acto administrativo son todos los actos que la CFE realice dentro de un procedimiento de contratación hasta el momento del fallo, pues una vez firmado el contrato éste y todos los



aspectos que deriven de él deberán considerarse mercantiles, tal como lo dispone el artículo 82 de la Ley de la CFE.

– Por otro lado, la Ley de la CFE ordena que el derecho mercantil y civil serán supletorios al actuar de la CFE; que en caso de duda deberá preferirse la interpretación que privilegie la realización de sus fines y objetos conforme a su naturaleza jurídica de empresa productiva del Estado con régimen especial, así como su régimen de gobierno corporativo, de tal manera que pueda competir eficazmente la industria energética (artículos 3 y 4).

– El artículo 4, primer párrafo, es claro: no importa si las actividades son tradicionalmente consideradas como "empresariales", "económicas", industriales" o "comerciales", todas ellas están interrelacionadas y deben ser interpretadas en función de su objeto y mandato constitucional, pues la CFE las realiza con la misma finalidad: generar valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario.

– Esta perspectiva mercantil de las actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica en modo alguno pasa por alto que tradicionalmente las etiquetas de "servicio público" o "área estratégica" podrían asociarse con el ámbito propio de regulación del derecho administrativo. Sin embargo, conviene destacar que la propia Ley de la Industria Eléctrica establece una previsión clara:

"Artículo 5. El Gobierno Federal, los Generadores, los Transportistas, los Distribuidores, los Comercializadores, los Usuarios Calificados Participantes del Mercado y el CENACE, cada uno en el ámbito de sus competencias y responsabilidades, ejecutarán los actos que resulten necesarios para mantener la integridad y el funcionamiento eficiente del Sistema Eléctrico Nacional.

"En lo no previsto por esta ley, se consideran mercantiles los actos de la industria eléctrica, por lo que se regirán por el Código de Comercio y, de modo supletorio, por las disposiciones del Código Civil Federal."

– En conclusión, dado que no está regulado ni en la Ley de la CFE ni en la de la industria eléctrica la vía para exigir el pago indemnizatorio a dicha empresa



productiva, y en virtud de que los principios y objetivos constitucionales que orientan el actuar de la CFE conforme a su nueva naturaleza, dicha reclamación no debe considerarse como una actividad administrativa sino mercantil, pues es precisamente la normativa civil y mercantil la que resulta supletoria para ser acorde con el mandato y las funciones que desde la Constitución se le encomiendan a la CFE, entonces no es aplicable la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, a pesar de que la CFE sea un ente público.

– En **respuesta a los conceptos de violación del caso concreto**, estos resultan infundados porque para que proceda la responsabilidad patrimonial del Estado por actividad irregular no basta con dirigirla a un ente público federal, sino que es necesario que el daño derive de una función materialmente administrativa, lo que no sucede en el caso concreto.

– Estimar que la vía prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no resulta aplicable por no encuadrar en los supuestos de procedencia, en modo alguno puede ser interpretado como una exoneración a la CFE, ni equiparse a una violación del derecho de acceso a la justicia.

– Esto porque no se imposibilita al particular para presentar su reclamo en la vía idónea y congruente con la naturaleza de su pretensión. En este sentido, si la actividad que originó el daño es de naturaleza civil o mercantil, lo idóneo y lógico es que dicha disputa se dirima en la vía ordinaria civil, conforme a los requisitos y disposiciones del Código Civil Federal.

– Nuestra legislación sustantiva civil a nivel federal prevé en su artículo 1913 que el uso de mecanismos o instrumentos para la conducción de energía eléctrica actualiza un riesgo que permite exigir el pago indemnizatorio por responsabilidad objetiva civil –por oposición a la responsabilidad objetiva y directa prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado–:

"Artículo 1913. Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del



daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima."

– Esta conclusión es acorde con la naturaleza de la función que la CFE realiza, conforme a su régimen especial de empresa productiva del Estado y en términos del mandato constitucional referido.

– Sin que pase inadvertido que el precepto antes citado hace referencia a "persona" y que la CFE es una persona moral propiedad del Estado Mexicano, en tanto que el régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado derivado de las reformas constitucionales de catorce de junio de dos mil dos y veintisiete de mayo de dos mil quince pretendió establecer un mecanismo de responsabilidad estatal derivado de su actividad administrativa irregular, de tal manera que el Estado y no sus funcionarios fueran los directamente responsables por los daños que causen con motivo de sus funciones y que al determinar esa procedencia fuera irrelevante el dolo o la culpa, siendo relevante, en cambio, el actuar en contra de una prevención normativa establecida. No obstante ello, no es posible considerar que derivado de tal régimen especial de responsabilidad, el Estado no sea responsable por el daño causado en términos civiles, cuando alguno de sus órganos realice funciones comerciales.

– El hecho de que nuestro sistema jurídico haya transitado de una responsabilidad estatal indirecta y subsidiaria (conforme a lo previsto en el ahora derogado artículo 1927 del Código Civil Federal) a una objetiva y directa con motivo de la actividad administrativa irregular que realice, no puede entenderse sino como el establecimiento desde la Constitución de un régimen especial. Dicho régimen pretendió tan sólo establecer una vía para que los particulares exijan una reparación directamente al Estado y no a sus funcionarios. Sin embargo, este razonamiento no puede llevar a concluir que dicha vía sea la única y exclusiva forma de exigirle al Estado que responda por los daños que ocasione. De igual modo, no se advierte alguna disposición que nos lleve a concluir que el Estado está exceptuado del régimen general de reparación de daños previsto en normas de naturaleza civil. Máxime, cuando su actuación, como excepción, no se considere administrativa sino, precisamente, de naturaleza civil o comercial.

– Tampoco pasa inadvertido el criterio aislado de la Primera Sala citado por la quejosa, relativo al amparo directo en revisión 3542/2013. Sin embargo, no



resulta aplicable tomando en cuenta el contexto en que se dictó, en el que una persona demandó en la vía civil al Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con motivo de un procedimiento médico mal practicado, actividad que fue calificada como administrativa.

– Se coincide con la Primera Sala en que cuando se reclame una indemnización derivada de una actividad administrativa irregular, la vía prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es exclusiva. No obstante, cuando la naturaleza de la actividad del Estado se considera comercial (como en el caso), la procedente es la regulada en el Código Civil Federal.

II. En fecha posterior al asunto antes sintetizado, la propia **Segunda Sala** de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el **amparo directo *****/2018**, el cuatro de julio de dos mil dieciocho, cuyos antecedentes destacados se resumen a continuación:

A. El veinticinco de agosto de dos mil dieciséis, varias personas demandaron ante la Sala Regional del Golfo Norte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la nulidad de la resolución de negativa ficta respecto de la **instancia administrativa** que habían abierto con antelación ante la CFE, solicitando que se declarara la existencia de responsabilidad patrimonial del Estado por la actividad administrativa irregular, a través de la CFE, al ser responsable de ocasionar la muerte de una persona; y, como consecuencia de lo anterior, el pago de una indemnización justa e integral, así como la regularización de la instalación de las líneas de conducción de energía eléctrica con las que se provocó el daño, respecto de las distancias que establece la normatividad oficial, entre otras cuestiones.

B. El doce de octubre de dos mil dieciséis la instructora del **juicio de nulidad** desechó la demanda por considerar que la negativa ficta recaída al escrito presentado en la Superintendencia Zona Victoria de la CFE, el veinticuatro de mayo de dos mil dieciséis, en que se reclamaba la responsabilidad del Estado por actividad administrativa irregular a través de la CFE por ocasionar la muerte de una persona el veinticuatro de octubre de dos mil catorce al recibir **descarga eléctrica** por parte de líneas conductoras de media tensión atribuidas a la citada comisión, no eran de naturaleza administrativa.



C. Inconformes con lo anterior, el veinticinco de octubre de dos mil dieciséis interpusieron recurso de **reclamación** en contra del auto que desechó la demanda.

D. El veintinueve de marzo de dos mil diecisiete la Sala Administrativa, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dictó resolución **interlocutoria**, en el expediente de juicio contencioso administrativo, en la que declaró procedente pero infundado el citado recurso de reclamación y confirmó el auto de doce de octubre de dos mil dieciséis.

E. En contra de la anterior resolución, la parte afectada promovió **juicio de amparo**; y, por su parte, la CFE, amparo adhesivo, al amparo directo *****/2017 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito.

F. Tramitado dicho juicio de amparo, el tribunal del conocimiento, mediante resolución de veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete, solicitó a esta Suprema Corte ejerciera su facultad de atracción.

G. Finalmente, por resolución de veintidós de noviembre dos mil diecisiete, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó ejercer la **facultad de atracción**, por haber considerado, sustancialmente, que se cumplían los requisitos de importancia y trascendencia del asunto, toda vez que se permitiría determinar si es o no posible sujetar a las empresas productivas del Estado a un procedimiento de responsabilidad conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, considerando como elemento adicional que el reclamo proviene de un particular ajeno a la CFE a quien le atribuye la actividad irregular por la incorrecta instalación de las vías de distribución de energía eléctrica que no respetaban los estándares de las normas administrativas mexicanas.

Al resolver el citado amparo directo *****/2018, la Segunda Sala determinó negar el amparo a los quejosos y dejar sin materia el amparo directo adhesivo. Al efecto, para tratar la problemática planteada, **invocó el amparo en revisión 1131/2017, resuelto por la propia Segunda Sala, y se basó en los mis-**



mos lineamientos ahí expuestos [sintetizados anteriormente], para estar en condiciones de dar **respuesta a los conceptos de violación del caso concreto**, los que calificó de **infundados** por las siguientes razones:

– La vía prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no encuadra en los supuestos de procedencia del juicio de nulidad, ante el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fundamentalmente, porque en esos supuestos la CFE no realiza una actividad administrativa sino de carácter industrial civil; y, tal circunstancia, que la vía administrativa no resulte procedente en el caso, no constituye una violación al derecho de acceso a la justicia.

– Esto porque no se imposibilita al particular para presentar su reclamo en la vía idónea y congruente con la naturaleza de su pretensión. En este sentido, si la actividad que originó el daño es de naturaleza civil o mercantil, lo idóneo y lógico es que dicha disputa se dirima en la vía ordinaria civil, conforme a los requisitos y disposiciones del Código Civil Federal.

– Nuestra legislación sustantiva civil a nivel federal prevé en su artículo 1913 que el uso de mecanismos o instrumentos para la conducción de energía eléctrica actualiza un riesgo que permite exigir el pago indemnizatorio por responsabilidad objetiva civil –por oposición a la responsabilidad objetiva y directa prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado–.

– Esta conclusión es acorde con la naturaleza de la función que la CFE realiza, conforme a su régimen especial de empresa productiva del Estado y en términos del mandato constitucional referido.

– Sin que pase inadvertido que el precepto antes citado hace referencia a "persona" y que la CFE es una persona moral propiedad del Estado Mexicano, en tanto que el régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado derivado de las reformas constitucionales de catorce de junio de dos mil dos y veintisiete de mayo de dos mil quince pretendió establecer un mecanismo de responsabilidad estatal derivado de su actividad administrativa irregular, de tal manera que el Estado y no sus funcionarios fueran los directamente responsa-



bles por los daños que causen con motivo de sus funciones y que al determinar esa procedencia fuera irrelevante el dolo o la culpa, siendo relevante el actuar en contra de una prevención normativa establecida. No obstante ello, no es posible considerar que derivado de tal régimen de responsabilidad, el Estado no sea responsable por el daño causado en términos civiles, cuando alguno de sus órganos realice funciones comerciales.

III. En fecha posterior al asunto antes sintetizado, la propia **Segunda Sala** de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el **amparo en revisión *****/2017**, el nueve de agosto de dos mil dieciocho, cuyos antecedentes destacados se resumen a continuación:

A. El once de julio de dos mil quince, falleció una persona como consecuencia de un **accidente con cables de energía eléctrica**, al estar realizando trabajos de su oficio de albañil.

B. El siete de marzo de dos mil dieciséis, el cónyuge supérstite e hijo del finado, promovieron **reclamación por responsabilidad patrimonial** del Estado por actividad irregular, contra la CFE.

C. El seis de junio de dos mil dieciséis, el jefe de Departamento Jurídico División Golfo Norte de la CFE, les comunicó que la reclamación por responsabilidad patrimonial **se desechaba** de plano, porque los actos que se reclamaban a la comisión no eran de aquellos que pudieran generar una responsabilidad patrimonial por actividad irregular del Estado, pues en términos del artículo 2o. de la Ley del Servicio de Energía Eléctrica, únicamente se podían reputar como una actividad industrial relacionada con la distribución de energía eléctrica.

D. En contra de lo anterior, promovieron demanda de **amparo indirecto**.

E. El veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, se dictó sentencia de amparo en el sentido de que a la CFE sí le era aplicable el artículo 2o., de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, por ser un ente público federal; y, con independencia de que hubiera cambiado de naturaleza, al ser ahora una empresa productiva del Estado, seguía formando parte de la administración



pública federal. El amparo se concedió para que la autoridad responsable admitiera a trámite la reclamación presentada por los quejosos y, seguida en sus etapas, resolviera conforme a derecho.

F. Inconforme con dicha resolución, el delegado del jefe del Departamento Jurídico de la División Golfo Norte de la CFE, interpuso **recurso de revisión**.

G. El Tribunal Colegiado solicitó a esta Suprema Corte que ejerciera su facultad de atracción.

H. La Segunda Sala, por resolución de ocho de noviembre de dos mil diecisiete determinó ejercer la **facultad de atracción**.

Al resolver el citado amparo en revisión *****/2017, la Segunda Sala determinó, en la materia de la revisión, revocar la sentencia recurrida, y negar el amparo a la parte quejosa, haciendo la siguiente precisión:

– Si bien, en la época en que se emitió el oficio reclamado y se promovió la demanda de amparo se encontraba vigente la jurisprudencia 2a./J. 104/2012 (10a.), de rubro: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA UNA RECLAMACIÓN FORMULADA EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL RELATIVA ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE NULIDAD, POR LO QUE ES INNECESARIO PROMOVERLO PREVIAMENTE AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.", ese criterio se abandonó y dejó de ser obligatorio el treinta de octubre de dos mil diecisiete, de acuerdo con la tesis 2a. CLVIII/2017 (10a.), de título y subtítulo: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONTRA LA DETERMINACIÓN QUE RESUELVE UNA RECLAMACIÓN PROCEDE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INDEPENDIENTEMENTE DE SI EL PRONUNCIAMIENTO ES O NO DE FONDO [ABANDONO DE LAS JURISPRUDENCIAS 2a./J. 163/2015 (10a.) Y 2a./J. 104/2012 (10a.)]."; lo cierto es que al momento de producirse el desechamiento de la reclamación por responsabilidad patrimonial hecho por el jefe del Departamento Jurídico Divisional de la CFE, División de Distribución Golfo Norte (seis de junio de dos mil dieciséis) y al momento de promover la demanda de amparo (veintiuno de junio siguiente), el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 104/2012 (10a.), se encontraba en



vigor, de modo que, ante la imposibilidad de la parte afectada para hacer valer algún otro medio de defensa ante algún otro tribunal, resultaba correcta la promoción del juicio de amparo en contra del desechamiento de la citada reclamación y, como consecuencia, para efectos del juicio de amparo, el jefe del Departamento Jurídico Divisional de la CFE, División de Distribución Golfo Norte, había de considerarse como responsable para efectos del juicio de amparo.

Luego, para tratar la problemática de fondo planteada, **invocó el amparo en revisión 1131/2017, resuelto por la propia Segunda Sala, y se basó en los mismos lineamientos ahí expuestos** [sintetizados anteriormente]; calificando los **conceptos de violación** del caso concreto de **fundados** por las siguientes razones:

– Contrario a lo razonado por el Juez Federal, dada la naturaleza de la CFE, como empresa productiva del Estado, realizó una actividad industrial; y, como consecuencia de ello, carece de carácter administrativo, pues es de índole mercantil, por lo que no es posible exigirle una reparación por la vía de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial.

– En este sentido, si la actividad que originó el daño es de naturaleza civil o mercantil, lo idóneo y lógico es que dicha disputa se dirima en la vía ordinaria civil, conforme a los requisitos y disposiciones del Código Civil Federal.

– Nuestra legislación sustantiva civil a nivel federal prevé en su artículo 1913 que el uso de mecanismos o instrumentos para la conducción de energía eléctrica actualiza un riesgo que permite exigir el pago indemnizatorio por responsabilidad objetiva civil –por oposición a la responsabilidad objetiva y directa prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado–.

– Esta conclusión es acorde con la naturaleza de la función que la CFE realiza, conforme a su régimen especial de empresa productiva del Estado y en términos del mandato constitucional referido.

– Sin que pase inadvertido que el precepto antes citado hace referencia a "persona" y que la CFE es una persona moral propiedad del Estado Mexicano,



en tanto que el régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado derivado de las reformas constitucionales de catorce de junio de dos mil dos y veintisiete de mayo de dos mil quince pretendió establecer un mecanismo de responsabilidad estatal derivado de su actividad administrativa irregular, de tal manera que el Estado y no sus funcionarios fueran los directamente responsables por los daños que causen con motivo de sus funciones y que al determinar esa procedencia fuera irrelevante el dolo o la culpa, siendo relevante el actuar en contra de una prevención normativa establecida. No obstante ello, no es posible considerar que derivado de tal régimen de responsabilidad, el Estado no sea responsable por el daño causado en términos civiles, cuando alguno de sus órganos realice funciones comerciales.

IV. En la misma fecha de resolución de asunto antes sintetizado, nueve de agosto de dos mil dieciocho, igualmente, la **Segunda Sala** de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el **amparo directo *****/2018**, cuyos antecedentes destacados se resumen a continuación:

A. El nueve de julio de dos mil catorce una persona sufrió quemaduras de segundo y tercer grado en el nueve por ciento de su cuerpo, a causa de una **descarga eléctrica** con cables o líneas de conducción, propiedad de la CFE.

B. El ocho de julio de dos mil dieciséis, esa misma persona, por su propio derecho y, en representación de su hija menor de edad, presentó **reclamación** de reparación integral de daños por responsabilidad patrimonial del Estado, ante la citada comisión.

C. Ante la falta de respuesta al escrito referido, por diverso escrito, que la misma persona presentó el veintiuno de octubre de dos mil dieciséis, ante la Sala Regional de San Luis Potosí del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por su propio derecho, y en representación de su hija menor de edad, **demandó la nulidad** de la resolución negativa ficta, que consideró se configuraba respecto de la reclamación por responsabilidad patrimonial que interpuso en contra de la CFE.

D. En acuerdo de veinticinco de octubre de dos mil dieciséis, la referida Sala Regional admitió a trámite la demanda de nulidad en la vía ordinaria, y ago-



tada la secuela procesal, el treinta de junio de dos mil diecisiete, dictó sentencia, en la que **sobreseyó en el juicio contencioso administrativo**, por estimar que se había actualizado la causal de improcedencia prevista en el artículo 8o., fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y que, por tanto, procedía sobreseer en el juicio en términos de la fracción II del diverso 9o. de la citada ley, en tanto el juicio contencioso administrativo es improcedente, entre otros supuestos, contra los actos que no le compete conocer a ese tribunal, concluyendo que la controversia debía ser sometida a la legislación y jurisdicción mercantil y civil.

E. Inconforme con lo anterior, promovió **juicio de amparo directo** y el Tribunal Colegiado, en sesión de diecinueve de enero de dos mil dieciocho solicitó a esta Suprema Corte que ejerciera su **facultad de atracción**, lo que determinó hacer la Segunda Sala en sesión de dieciocho de abril de dos mil dieciocho.

Al resolver el citado amparo directo *****/2018, la Segunda Sala determinó negar el amparo a la parte quejosa y para tratar la problemática planteada, **se basó también en las consideraciones sostenidas en el amparo en revisión 1131/2017, resuelto por la propia Segunda Sala** [sintetizadas anteriormente]; para estar en condiciones de dar respuesta a los **conceptos de violación** del caso concreto, los que calificó de **infundados e inoperantes** por las siguientes razones:

– El hecho de que la CFE cuente con la naturaleza de ente público, no es suficiente para que esté sujeta a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, pues aunado a ello, es menester que realice actos materialmente administrativos, lo cual, no acontece en la especie, pues los actos que se estiman como "irregulares" y de los cuales derivó el daño por el cual se exige la indemnización respectiva, tienen una naturaleza mercantil.

– Así, aunque asista la razón a la parte quejosa, en el sentido de que la transformación de la CFE no la privó de su carácter público, lo cierto es que tal circunstancia no hace aplicable en sí a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.



– Dado que no está regulado en la Ley de la CFE ni en la de la Industria Eléctrica la vía para exigir el pago indemnizatorio a dicha empresa productiva, y en tanto los principios y objetivos constitucionales que orientan el actuar de la CFE conforme con su nueva naturaleza, dicha reclamación no debe considerarse como una actividad administrativa sino mercantil, pues es precisamente la norma civil y mercantil la que resulta supletoria para ser acorde con el mandato y las funciones que desde la Constitución se le encomiendan a la CFE; por lo que debe concluirse que no es aplicable la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, a pesar de que la propia comisión sea un ente público.

– Además, el considerar que la vía prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no resulta aplicable por no encuadrar en los supuestos de procedencia, en modo alguno puede ser interpretado como una exoneración a la CFE, ni equiparse a una violación del derecho de acceso a la justicia, puesto que estimar que la vía administrativa no resulte procedente en el caso en concreto no imposibilita a los quejosos presentar su reclamo en la vía que sea idónea y congruente con la naturaleza de su pretensión.

– En este sentido, si la actividad que originó el daño es de naturaleza civil, lo idóneo y lógico es que dicha disputa se dirima en la vía ordinaria civil, conforme a los requisitos y disposiciones del Código Civil Federal.

– Nuestra legislación sustantiva civil a nivel federal prevé en su artículo 1913 que el uso de mecanismos o instrumentos para la conducción de energía eléctrica actualiza un riesgo que permite exigir el pago indemnizatorio por responsabilidad objetiva civil –por oposición a la responsabilidad objetiva y directa prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado–.

– Esta conclusión es acorde con la naturaleza de la función que la CFE realiza, conforme a su régimen especial de empresa productiva del Estado y en términos del mandato constitucional referido.

– Sin que pase inadvertido que el precepto antes citado hace referencia a "persona" y que la CFE es una persona moral propiedad del Estado Mexicano, en tanto que el régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado



derivado de las reformas constitucionales de catorce de junio de dos mil dos y veintisiete de mayo de dos mil quince pretendió establecer un mecanismo de responsabilidad estatal derivado de su actividad administrativa irregular, de tal manera que el Estado y no sus funcionarios fueran los directamente responsables por los daños que causen con motivo de sus funciones y que al determinar esa procedencia fuera irrelevante el dolo o la culpa, siendo relevante el actuar en contra de una prevención normativa establecida. No obstante ello, no es posible considerar que derivado de tal régimen de responsabilidad, el Estado no sea responsable por el daño causado en términos civiles, cuando alguno de sus órganos realice funciones comerciales.

La Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió al efecto, la tesis 2a. LXXIX/2018 (10a.), de la Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 1211 (registro digital: 2017876), que a continuación se reproduce, junto con los datos de los precedentes relativos, en los que se da noticia de cómo fueron las votaciones:

"COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS GENERADOS COMO CONSECUENCIA DE LA ACTIVIDAD RELACIONADA CON EL SERVICIO PÚBLICO QUE PRESTA ES RECLAMABLE EN LA VÍA CIVIL. Con motivo de su transformación en empresa productiva del Estado, la Comisión Federal de Electricidad se rige, en lo no previsto por su ley y por el reglamento de ésta, por el derecho civil y mercantil. Entonces, si su ley y la Ley de la Industria Eléctrica no establecen la vía para exigir el pago indemnizatorio ocasionado con motivo de la prestación de un servicio público, los actos que realiza relacionados con éste deben ser entendidos como de naturaleza mercantil y no administrativa, por ser dicho régimen el más acorde con la flexibilidad operativa, los principios y los objetivos empresariales y comerciales que se previeron para su funcionamiento, con motivo de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013. Por tal razón, la vía procedente para reclamar el pago de la indemnización por los daños derivados de actos relacionados con el servicio público que presta es la civil, conforme al artículo 1913 del Código Civil Federal.



"Amparo en revisión *****. 30 de mayo de 2018. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek y Eduardo Medina Mora I. Disidentes: José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: José Omar Hernández Salgado.

"Amparo directo *****. 4 de julio de 2018. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek y Eduardo Medina Mora I. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; en su ausencia hizo suyo el asunto Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes.

"Amparo en revisión *****. 9 de agosto de 2018. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek y Eduardo Medina Mora I. Disidentes: José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes.

"Amparo directo *****. 9 de agosto de 2018. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek y Eduardo Medina Mora I. Disidentes: José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Eduardo Romero Tagle.

"Nota: Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la **contradicción de tesis 46/2019**, pendiente de resolverse por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la **contradicción de tesis 51/2019**, pendiente de resolverse por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la **contradicción de tesis 112/2019** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desechada por notoriamente improcedente, mediante acuerdo de 20 de marzo de 2019.



"Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la **contradicción de tesis 138/2019**, pendiente de resolverse por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la **contradicción de tesis 186/2019** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desechada por notoriamente improcedente, mediante acuerdo de 6 de mayo de 2019.

"Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la **contradicción de tesis 195/2019**, pendiente de resolverse por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la **contradicción de tesis 198/2019**, pendiente de resolverse por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Esta tesis se publicó el viernes 21 de septiembre de 2018 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*."

V. Por su lado, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el **amparo directo en revisión *****/2018** el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, cuyos antecedentes destacados son los siguientes:

A. Una persona por su propio derecho, a través de la **vía ordinaria civil**, ejerció acción indemnizatoria por responsabilidad civil objetiva en contra de la CFE y de una sociedad anónima bursátil por los daños y perjuicios de índole moral y material causados por la muerte de su hijo, demandando el pago de diversas prestaciones, entre otras, de la CFE demandó el pago de una cantidad por concepto de indemnización por los daños y perjuicios de orden patrimonial derivado del fallecimiento de su hijo, otra suma por concepto de reparación del daño moral sufrido, así como intereses legales; y, de la sociedad anónima bursátil, el *pago de los intereses moratorios que se generen en el retardo del cumplimiento de las obligaciones, por falta de pago oportuno por la indemnización por responsabilidad civil, a la que está obligada, en virtud del contrato de seguro*.

B. De los hechos expuestos en el juicio ordinario civil, se advierte que el fallecimiento fue causado por una **electrocución** con líneas de conducción eléc-



trica, propiedad de la CFE, que se encontraban instaladas de manera irregular y en contravención de la normatividad oficial aplicable.

C. De la demanda conoció el Juzgado Primero de Distrito del Trigésimo Circuito del Estado de Aguascalientes, donde se dictó sentencia interlocutoria el veintiocho de junio de dos mil diecisiete, en donde **declaró infundado el incidente de incompetencia por declinatoria** planteado por la sociedad anónima bursátil demandada.

D. En contra de dicha sentencia, la parte demandada interpuso recurso de **apelación**, del que conoció el Tribunal Unitario del Trigésimo Circuito del Estado de Aguascalientes, el que decidió revocar la sentencia recurrida y declarar fundado el incidente de incompetencia por declinatoria opuesto por la sociedad anónima bursátil demanda, al estimar que en el caso era aplicable la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que prevé la indemnización relativa a la actividad irregular de las entidades públicas federales, por lo que la vía de impugnación contra la CFE era la contenciosa administrativa ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

E. En contra de la resolución anterior, el actor promovió **amparo directo** y el Tribunal Colegiado de Circuito, que tuvo conocimiento de la demanda, concedió el amparo, considerando que la CFE ya no operaba más como ente estatal público, porque debía operar conforme a los principios de derecho privado. Refirió que en el caso las prestaciones económicas demandadas derivaron del fallecimiento del hijo del actor, derivado de la electrocución de aquél cuando maniobraba un rodillo al pintar una nave industrial, por lo que surgió el fenómeno denominado "acto eléctrico" o "arco voltaico" por líneas de media tensión; asimismo, el incidente fue derivado de una instalación irregular de las medidas verticales y horizontales de colocación de las líneas media tensión, por lo que el quejoso atribuía a la CFE una responsabilidad civil extracontractual ante el empleo de aparatos e instrumentos peligrosos, consistente en cables conductores de energía eléctrica instalados irregularmente, en contravención a la norma oficial mexicana, relativa a la prestación del servicio de transmisión y distribución de energía eléctrica y, en ese contexto, el reclamo no derivaba de una actividad irregular del Estado. Concluyó que se actualizó el supuesto del artículo 118 de la Ley de la CFE, porque lo reclamado por el quejoso implicaba una



controversia constitucional donde es parte la CFE, a quien se le atribuye una responsabilidad civil objetiva, por lo que la competencia para conocer de aquélla, correspondía a los tribunales de la Federación.

F. En contra de la sentencia de amparo, la sociedad anónima bursátil, tercero interesada, interpuso **recurso de revisión**, al estimar indebida la interpretación del Tribunal Colegiado en el sentido de que en términos del artículo 25 constitucional, la CFE no se encuentra vinculada a la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, sino que se rige por su ley y, supletoriamente, por el derecho civil y mercantil.

La Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conoció del recurso de revisión y por mayoría de cuatro votos,² el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, estimó procedente el **amparo en revisión *****/2018** citado, determinando, en la materia de la revisión, revocar la sentencia recurrida, y devolver los autos al Tribunal Colegiado, a fin de que, atendiendo a la interpretación constitucional realizada por esa Sala, verificara las constancias del juicio de amparo directo y resolviera de conformidad con esa sentencia. Ello porque dicha Sala estimó **fundado el agravio** de la recurrente donde sostuvo que el Tribunal Colegiado del conocimiento realizó una interpretación indebida del artículo 25 de la Constitución Federal, en cuanto a la naturaleza jurídica de la CFE como empresa productiva del Estado, pues cuando la comisión actúa en su carácter de prestador único y exclusivo del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, es susceptible de ser demandado vía responsabilidad patrimonial del Estado de conformidad con el artículo 109 constitucional. Interpretación que efectuó de conformidad con las siguientes consideraciones:

– Sobre la naturaleza jurídica de la CFE, la reforma constitucional de diciembre de dos mil trece, en materia energética, configuró un nuevo modelo económico en el que dispuso que los hidrocarburos y la energía eléctrica entrarán al ámbito de la competencia, permitiendo la participación de los particulares. Es decir, se reconfigura la ordenación económica de ambos sectores en

² Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (ponente), en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



aras de garantizar una industria moderna y financieramente sólida; sin embargo, el sector energético sigue constituyendo un área cuya planeación y desarrollo le corresponde al Estado, esto, de conformidad con lo establecido en los artículos 25, 27, 28 y 73 constitucionales.

– La rectoría estatal comprende dos actividades principales: (I) planeación y control del sistema eléctrico nacional y (II) prestación del servicio público de transmisión y distribución de la energía eléctrica; reserva de exclusividad del Estado en estas actividades; que no se podrán otorgar concesiones, sin menoscabo de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en las *demás* actividades del sector; el Estado contará con empresas y organismos necesarios para el eficaz manejo del área estratégica a su cargo; las leyes determinarán las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y régimen de remuneraciones de la o las empresas productivas del Estado (EPE) dedicadas a estas actividades propias del sector eléctrico; las leyes que se emitan para las empresas productivas del estrado deberán seguir criterios que garanticen su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas.

– De la exposición de motivos de la reforma energética se desprende que las transformaciones normativas a la organización de los entes estatales se justificaron en la necesidad de constituirse en instrumentos jurídicos idóneos para la regulación y participación estatal en el sector energético.

– Del régimen transitorio de las modificaciones constitucionales en materia de energía, publicadas mediante decreto de veinte de diciembre de dos mil trece, se desprende el plazo máximo de dos años para que, conforme a la ley que llegare a expedirse, tanto Petróleos Mexicanos como la CFE se transformaran en empresas productivas del Estado (artículo tercero); se reiteró el carácter de interés social y orden público de la exploración y extracción de hidrocarburos y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por lo que estas actividades tendrían preferencia sobre cualquier otro aprovechamiento de la superficie (artículo octavo); la obligación del Congreso de la Unión de realizar las adecuaciones para regular las empresas productivas del Estado (artículo vigésimo).



– En lo que se refiere a la forma en que se habrán de regular las empresas productivas del Estado, destacan los siguientes puntos del artículo vigésimo transitorio: Tiene un objetivo definido, consistente en "la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental" (fracción I); gozará de autonomía presupuestal y sólo están sujetos al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría de Hacienda, apruebe el Congreso de la Unión, y también de un régimen de remuneraciones distinto al previsto en el artículo 127 constitucional (fracción II); contará con una organización, administración y estructura corporativa no sólo acordes con las mejores prácticas internacionales, sino que también deberá garantizar su autonomía técnica y de gestión, y que sus órganos de gobierno puedan definir su arreglo institucional (fracción III); sus directores serán nombrados y removidos libremente por el titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración (fracción IV); y, contarán con diversos regímenes especiales en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas, así como todos las demás que "requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate" (fracción VI).

– De lo anterior se desprende que la reestructuración constitucional del sector eléctrico a través de la creación de la CFE como una empresa productiva del Estado, atendió, en esencia, a un objetivo central, el aumento de la productividad en el suministro de energía a través de la participación del sector privado y la competencia, esto es, la reconfiguración del sector eléctrico buscó cambiar la función que corresponde al Estado, y al sector privado, para fortalecer el desarrollo de la industria a través de la apertura gradual al mercado; la redefinición del sector eléctrico encuentra dos premisas fundamentales: (I) modificación estructural de la CFE para mutar en una empresa productiva del Estado; y, (II) énfasis en el carácter estratégico de la planeación y control del sistema eléctrico nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

– Conforme a ello, el legislador ordinario expidió dos normativas: (I) La Ley de la Comisión Federal de Electricidad, que regula la estructura de este ente como empresa productiva del Estado; y, (II) la Ley de la Industria Eléctrica, que



define las condiciones de la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica.

– Ciertamente, la Ley de la CFE tiene por objeto regular su organización, administración, funcionamiento, operación, control, evaluación y rendición de cuentas, así como establecer su régimen especial en materia de: I. Empresas productivas subsidiarias y empresas filiales; II. Remuneraciones; III. Adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras; IV. Bienes; V. Responsabilidades; y, VI. Presupuesto y deuda (artículo 1).

– Después de examinar los elementos del contenido de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, se observa que su finalidad es establecer la estructura orgánica de la CFE en términos de las reformas constitucionales en materia energética, como se corrobora de la exposición de motivos de la propia ley.

– De dicha exposición deriva que la modificación de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad tuvo como objetivo establecer una nueva forma de organización de un ente estatal, alejado de controles institucionales rígidos, propios del derecho administrativo; se buscó dotar a las empresas productivas del Estado, y en particular a la CFE, de un marco jurídico flexible compatible con el mercado energético.

– Dicha ley se configura más bien como los estatutos sociales de una empresa, y no así como una ley orgánica de un ente estatal; y, en ese sentido cobra relevancia la supletoriedad del derecho civil, pues se buscó que la CFE tuviera una estructura flexible y eficiente para cumplir su objeto en el sector eléctrico nacional.

– Entonces, el objeto de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad es regular (a manera de estatutos sociales) el funcionamiento e integración de la comisión como empresa productiva del Estado y, en este tenor, la integración del derecho civil y mercantil se debe entender en cuanto a su *estructura y modo dinámico de operación*.

– En torno al carácter estratégico de la reforma constitucional al sector eléctrico, esto es (I) la planeación y control del sistema eléctrico nacional y (II)



del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, del proceso legislativo se advierte que las tres iniciativas que le dieron origen convergieron en el sentido de que era necesario brindar mayor competitividad a ese sector, distinguiendo al menos cuatro actividades principales (generación, **transmisión, distribución** y suministro) y concluyeron en la necesidad de redefinir la intervención estatal en dicha industria, esto es, abandonando el *modelo de monopolio verticalmente integrado*, en el que el gobierno central controla y opera esas cuatro actividades. Así, dado que el modelo era lento y poco flexible, se propuso separar las actividades del sector eléctrico para lograr plena competencia en la generación y comercialización de energía eléctrica.

– En tales iniciativas se hizo especial énfasis en que, a diferencia de los hidrocarburos, la electricidad no era un recurso natural, por lo que el interés del Estado no era la propiedad sobre la energía, sino que ésta llegara en mejores condiciones a un mayor número de personas. Por tanto, se propuso abrir el mercado de la generación eléctrica para abatir los costos de producción, ***sin que el Estado perdiera rectoría en el control del sistema eléctrico nacional y la exclusividad de transmitir y distribuir la energía eléctrica como un servicio público indispensable.***

– Bajo ese contexto es que se propuso la expedición de una Ley de la Comisión Federal de Electricidad que reorganizara las funciones administrativas y corporativas de la empresa; y, una diversa ley para el sector eléctrico que considerara la participación de nuevos jugadores en la generación y comercialización de la industria eléctrica en condiciones de competencia efectiva; así como el papel de las filiales de la CFE en cuanto a las actividades de generación, transmisión y distribución, haciendo énfasis en el control estatal en materia de control y operación del sistema eléctrico nacional y en el servicio público de transmisión y generación de energía, temas que fueron recogidos por la Ley de la Industria Eléctrica, cuyo objeto es regular la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica.

– Además, dicha Ley de la Industria Eléctrica, tiene como finalidad promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el *cumplimien-*



to de las obligaciones de servicio público y universal, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes.

– Respecto de (I) la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional, actividad constitucionalmente estratégica en materia eléctrica, la Ley de la Industria Eléctrica prevé cómo se integra dicho sistema que constituye la infraestructura física que permite la transmisión, distribución y control del sistema eléctrico. La otra actividad estratégica (II) el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, consiste en las actividades necesarias para llevar a cabo la transmisión y distribución de energía eléctrica en la Red Nacional de Transmisión y en las Redes Generales de Distribución.

– Asimismo, conforme a la ley citada, las actividades de transmisión y distribución se realizarán conforme a criterios de *calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad*, previstos en las condiciones generales para la prestación del Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y otras disposiciones emitidas por la Comisión Reguladora de Energía.

– De acuerdo con todo lo anteriormente dicho, es de **concluirse** que en términos del esquema constitucional relativo al sector eléctrico, el Estado mantiene la exclusividad en lo que se refiere al *servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica*, lo que significa que, a pesar de la reestructuración del sector, el Constituyente reitera que estas actividades son de interés público y que, consecuentemente, el Estado conserva la obligación de garantizarlas a través de un régimen especial de derecho público.

– Esto es, la distribución y la transmisión de energía eléctrica conservan un fin público que las caracteriza como servicio público en términos de lo dispuesto en la Ley de la Industria Eléctrica y, consecuentemente, el Estado conserva la obligación de garantizar este servicio público y universal a través de la operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios.

– De ahí que el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica constituye una actuación materialmente administrativa de la CFE que, en términos del artículo 109 constitucional y de la ley que lo regula, se inscriben en el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado.



– A partir de esto, resulta que las actividades de transmisión y distribución del servicio público de energía eléctrica –en las que el Estado conserva la obligación de garantía y control–, son actividades materialmente administrativas, puesto que en la prestación de este servicio público el Estado, a través de la CFE, mantiene el dominio. En términos de la Ley de la Industria Eléctrica el Estado controla la operación de la transmisión y distribución de energía eléctrica, sin la participación del gobernado, salvo en los supuestos que prevé la ley.

– Sin que sea obstáculo que el artículo 82 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad establezca que los actos que se desarrollen dentro del procedimiento de contratación hasta el momento del fallo, serán de naturaleza administrativa, mientras la firma del contrato y todos los actos o aspectos derivados serán de naturaleza privada, puesto que esta previsión se refiere exclusivamente al proceso de contratación del servicio, el cual se inscribe en el ámbito de la comercialización de la energía eléctrica, pues no se puede soslayar que la reforma constitucional en materia energética modificó el funcionamiento de la comisión para que, entre otras, en la comercialización del servicio se rija por el derecho privado.

– Dada la naturaleza materialmente administrativa de las actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica, es que en términos del artículo 109 constitucional el Estado tiene una responsabilidad objetiva directa por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares; en esta lógica, el Texto Constitucional también establece el derecho de los particulares a recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

– En la acción de inconstitucionalidad 4/2004 el Tribunal Pleno desarrolló los objetivos y condiciones de aplicación del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, conforme al cual concluyó que se actualiza la responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad irregular cuando existe un daño, que sea imputable a la administración pública y haya un nexo causal entre uno y otro.

– Así, para establecer la procedencia de una reparación con motivo de un daño ocasionado a un particular es necesario identificar una *función materialmente administrativa* que se realice de manera irregular.



– Bajo tales precisiones se llega a la convicción de que se actualiza la responsabilidad patrimonial del Estado en las actuaciones de transmisión y distribución de energía eléctrica que realiza la CFE. Ciertamente, cuando esta empresa productiva del Estado presta el servicio público de transmisión o distribución de energía eléctrica de forma irregular se actualiza un acto materialmente administrativo por lo que resulta aplicable el régimen de responsabilidad patrimonial.

– En tal sentido, la vía administrativa es la única procedente para tramitar su reclamo.

– Para el caso concreto, el Tribunal Colegiado deberá tomar en cuenta que el quejoso tiene expedita la vía administrativa para tramitar ante la CFE el recurso de reclamación conforme al procedimiento que prevé la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. La resolución que dicte dicha Comisión, podrá impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa, o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

– No obstante que el promovente no interpuso recurso de reclamación ante la CFE, no opera la prescripción de su derecho a reclamar la indemnización por la reparación de los daños que establece el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ello, porque se debe tomar como fecha de interposición la que se establece en la presentación de la demanda ante la autoridad incompetente, en razón de que el plazo se interrumpió en el momento en que se admitió la demanda en la vía ordinaria civil y el Juez de Distrito no declinó su competencia para conocer el asunto, en tanto que dicho presupuesto procesal es de estudio oficioso, siendo aplicable la tesis aislada 1a. CXCIII/2014 (10a.), de título y subtítulo: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL PLAZO PARA RECLAMAR LOS DAÑOS OCASIONADOS SE INTERRUMPE CUANDO EL JUZGADOR CIVIL ADMITE LA DEMANDA."

VI. Asimismo, la **Primera Sala** resolvió en forma similar el **amparo directo en revisión *****/2018**, en sesión de la misma fecha, veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, cuyos antecedentes destacados (que dicha Sala advirtió en la sentencia reclamada en el juicio de amparo, en la demanda inicial, en constancias del juicio ordinario civil, así como del recurso de revisión que se interpuso contra la sentencia dictada en el amparo directo) son los siguientes:



A. El once de septiembre de dos mil quince una persona se encontraba en la azotea del inmueble en el que se localizaba la carpintería en la que se desempeñaba como ayudante de carpintero puliendo un ropero, cuando le gritaron desde la puerta principal en la planta baja y al asomarse, aseguró, que los cables de alta tensión lo jalaban de los cabellos derivado de que están instalados a una distancia mínima del inmueble de referencia, lo que provocó que sufriera una **descarga eléctrica** que entró por su cabeza en la región parietal (ocasionándole exposición ósea) y que salió por su mano derecha, generándole diversas quemaduras y lesiones graves, aclarando, dicha persona, que tuvo los cuidados necesarios al estar realizando su trabajo en la azotea de la casa donde se encontraba trabajando, por lo que no actuó con culpa o negligencia inexcusable, puesto que los daños que le ocasionó la descarga de energía eléctrica fue a través de los cables de alta tensión y fue producto de la poca distancia que existe entre la casa y los multicircuitados cables, puesto que éstos no cumplen con los requisitos establecidos por la norma NOM-001SEDE-2005 emitida por la Secretaría de Energía, toda vez que los cables de alta tensión se encuentran a centímetros del domicilio donde ocurrió el siniestro, además de que se encuentran totalmente colgados y "pelones", es decir, sin aislantes ni protección especial.

B. Juicio ordinario civil. Con motivo de lo anterior, por escrito presentado el veintitrés de marzo de dos mil diecisiete en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Guerrero, demandó de la CFE diversas prestaciones en ejercicio de la acción de responsabilidad objetiva civil, entre ellas, los pagos: a) de una indemnización con motivo de la incapacidad total o permanente que le provocaron cables de alta tensión propiedad de la demandada, en particular, por una descarga eléctrica proveniente de tales cables que le ocasionó lesiones graves y quemaduras de segundo y tercer grados que lo llevaron a someterse a una serie de intervenciones quirúrgicas y tratamientos, en razón del incumplimiento por parte de la citada Comisión de los requisitos establecidos por la norma NOM-001SEDE-2005, emitida por la Secretaría de Energía, b) de los gastos derivados por la incapacidad señalada, c) de una indemnización por daño moral y psicológico a su favor, así como el de su esposa, d) de una pensión vitalicia; y, e) de gastos y costas.

C. El Juez de Distrito al que tocó conocer de la demanda, emplazó a la demandada CFE, la que contestó oponiendo como excepciones la de culpa o



negligencia inexcusable de la víctima, la de no acreditamiento de los elementos constitutivos de la acción y la de falta de acción y derecho, entre otras, y solicitó se llamara a juicio a una sociedad anónima bursátil, en su carácter de **tercero interesada**, en virtud de que la contrató por una póliza de seguro para responder por daños a terceras personas ocasionados por sus propias operaciones que pudieran provocarles la muerte o menoscabo a su salud. Dicha aseguradora fue emplazada a juicio, la que al comparecer opuso como excepciones, entre otras, la de falta de acción y derecho, la de falta de legitimación, la de litisconsorcio pasivo necesario, así como la de **incompetencia por declinatoria**.

D. Por interlocutoria de doce de julio de dos mil diecisiete, el Juez de Distrito determinó que la excepción de incompetencia por declinatoria que propuso la aseguradora como incidente era **improcedente**.

E. Inconforme con dicha determinación, la aseguradora interpuso **apelación**. El Tribunal Unitario al que tocó conocer de dicho recurso, mediante resolución de cuatro de septiembre de dos mil diecisiete, **revocó la resolución apelada, declarando la incompetencia legal del Juez de Distrito** para conocer y resolver el juicio ordinario civil; declaró nulo todo lo actuado en dicho juicio, dejando a salvo los derechos del actor para que los hiciera valer ante la autoridad administrativa correspondiente, esto es, previamente agotado el procedimiento fijado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ante la propia CFE; y, finalmente, no condenó al pago de costas a ninguna de las partes.

F. En contra de esa resolución el actor promovió **juicio de amparo directo**, mediante escrito presentado el veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete. El Tribunal Colegiado, al que tocó conocer de la demanda, por sentencia de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, **concedió el amparo**, para el efecto de que el Tribunal Unitario responsable dejara insubsistente la resolución reclamada y emitiera otra en la que considerara que el quejoso planteó una acción por responsabilidad civil objetiva fundada en la creación de un riesgo con motivo de la transmisión y distribución de energía eléctrica a cargo de la CFE; y, en vía de consecuencia, determinara que la competencia corresponde a los tribunales ordinarios del Poder Judicial de la Federación en materia civil.

G. Inconforme con dicha sentencia, la tercera interesada interpuso **recurso** de revisión el dieciséis de marzo de dos mil dieciocho; y, por su lado, el quejoso, recurso de revisión adhesiva el seis de abril de ese año.



La Primera Sala de esta Suprema Corte resolvió el **amparo en revisión *****/2017** citado³ el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho. Al respecto, en la materia de la revisión revocó la sentencia recurrida, y determinó devolver los autos al Tribunal Colegiado, a fin de que, partiendo de la interpretación constitucional expuesta por esa Sala, se avocara de nueva cuenta al estudio de la resolución dictada por el Tribunal Unitario, verificara las constancias del juicio de amparo directo y resolviera de conformidad con esa sentencia.

Lo anterior, porque declaró fundado el recurso de revisión interpuesto por la parte tercera interesada e infundado el recurso de revisión adhesiva interpuesto por el quejoso, al estimar que no debía prevalecer la interpretación del Tribunal Colegiado, en torno a la responsabilidad patrimonial del Estado, en el sentido de que, según ese tribunal, atendiendo a la naturaleza de las prestaciones reclamadas en el juicio natural, la vía a través de la cual debían solicitarse las indemnizaciones derivadas del actuar irregular del Estado, particularmente cuando se encuentra involucrada una empresa productiva del Estado, era el juicio de naturaleza civil del fuero federal.

Para resolver la problemática jurídica planteada, la Primera Sala, examinó en primer término la naturaleza de la CFE, para posteriormente analizar la vía en la que debe tramitarse la responsabilidad de la CFE por los daños que, con motivo de la transmisión y distribución de energía eléctrica, cause en los bienes o derecho de los particulares; y, llegó a la conclusión de que la CFE, en su carácter de empresa productiva del Estado, está sujeta a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado con motivo de la actuación irregular que le imputó el quejoso, por lo que la vía administrativa era la única procedente para tramitar su reclamo a través del procedimiento previsto en el citado ordenamiento.

Finalmente, en el caso concreto, la Primera Sala determinó que el Tribunal Colegiado debía tomar en cuenta que el quejoso tenía expedita la vía administrativa para tramitar ante la CFE el recurso de reclamación conforme al procedimiento que prevé la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; y que la

³ Por mayoría de tres votos de los Ministros: José Ramón Cossío Díaz (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en contra de los emitidos por los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo.



resolución que dictara la CFE podría impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa, o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, teniendo presente que, aun cuando el promovente no interpuso recurso de reclamación ante la CFE, no operaba la prescripción de su derecho a reclamar la indemnización por la reparación de los daños que establece el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en atención a que debía tomarse como fecha de interposición la que se había establecido en la presentación de la demanda ante autoridad incompetente, en razón de que el plazo se interrumpió en el momento en que se admitió la demanda y el Juez de Distrito no declinó su competencia para conocer del asunto (sino que admitió la demanda en la vía ordinaria civil), en tanto que dicho presupuesto procesal era de estudio oficioso, e invocó la tesis aislada 1a. CXCIII/2014 (10a.), de título y subtítulo: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL PLAZO PARA RECLAMAR LOS DAÑOS OCASIONADOS SE INTERRUMPE CUANDO EL JUZGADOR CIVIL ADMITE LA DEMANDA."

7. CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. En primer lugar, debe precisarse que el objeto de la resolución de una contradicción de tesis radica en unificar los criterios contendientes.

8. Es decir, para identificar si es existente la contradicción de tesis deberá tenerse como premisa generar seguridad jurídica.

9. De diversos criterios de esta Suprema Corte, podemos derivar las siguientes características que deben analizarse para determinar la existencia de una contradicción de tesis:

A. No es necesario que los criterios deriven de elementos de hecho idénticos, pero es esencial que estudien la misma cuestión jurídica, arribando a decisiones encontradas. Sirve de sustento la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN



EXACTAMENTE IGUALES."⁴ y la tesis P. XLVII/2009, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."⁵

B. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

C. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un tramo de razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

D. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

E. Aun cuando los criterios sustentados por los tribunales contendientes no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, ello no es requisito indispensable para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer. Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."⁶

F. Es aceptable apreciar en la contradicción de tesis, consideraciones que, sin constituir el argumento central de la decisión de un tribunal, revelen de manera suficiente el criterio jurídico de un órgano jurisdiccional respecto de un problema jurídico concreto. Sirve de apoyo la tesis P. XLIX/2006, de rubro: "CONTRADIC-

⁴ Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.

⁵ Tesis aislada P. XLVII/2009, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996.

⁶ Tesis jurisprudencial P. L/94, Pleno, Octava Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 83, noviembre de 1994, página 35, registro digital: 205420.



CIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS JURÍDICOS EXPRESADOS 'A MAYOR ABUNDAMIENTO' SON DE TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER AQUÉLLA."⁷

G. En aras de la seguridad jurídica, ha de proponerse una solución jurídica a la contradicción de tesis aun en los casos en que las posturas de los órganos jurisdiccionales resulten equivocadas. Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 3/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA."⁸

10. Ahora bien, de lo expuesto en el considerando anterior, se advierte que, por un lado, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los amparos en revisión 1131/2017 y 1352/2017, y los amparos directos 3/2018 y 19/2018⁹ determinó que con motivo de la transformación de la CFE en empresa productiva del Estado, dicha comisión se rige, en lo no previsto por su ley y por el reglamento de ésta, por el derecho civil y mercantil; por lo que si su ley y la Ley de la Industria Eléctrica no establecen la vía para exigir el pago indemnizatorio ocasionado con motivo de la prestación de un servicio público, los actos que realiza relacionados con éste deben ser entendidos como de naturaleza mercantil y no administrativa, por ser dicho régimen el más acorde con la flexibilidad operativa, los principios y los objetivos empresariales y comerciales que se previeron para su funcionamiento, con motivo de la reforma a la Constitución Federal en materia de energía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece. Por tal razón, la vía procedente para reclamar el pago de la indemnización por los daños derivados de actos relacionados con el servicio público que presta es la civil, conforme al artículo 1913 del Código Civil Federal.

⁷ Tesis aislada P. XLIX/2006, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, julio de 2006, página 12, registro digital: 174764.

⁸ Tesis jurisprudencial P./J. 3/2010, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6, registro digital: 165306.

⁹ De los que derivó la tesis 2a. XXIX/2018 (10a.), antes citada, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 1211, con número de registro: 2017876, de título y subtítulo: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS GENERADOS COMO CONSECUENCIA DE LA ACTIVIDAD RELACIONADA CON EL SERVICIO PÚBLICO QUE PRESTA ES RECLAMABLE EN LA VÍA CIVIL."



11. En cambio, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos directos en revisión 2731/2018 y 2600/2018, determinó que los daños que se generen con motivo de la deficiente prestación de un servicio público, como es la transmisión y distribución de energía eléctrica actualiza la responsabilidad patrimonial del Estado, ello al margen de que el artículo 1913 del Código Civil Federal prevea la acción por responsabilidad civil objetiva que procede cuando una persona hace uso de un mecanismo peligroso per se, pues el último párrafo del artículo 109 de la Constitución General es determinante al señalar que la responsabilidad objetiva procede por los daños que cause, no cualquier persona, sino el Estado, con motivo de su actividad administrativa irregular, lo cual abarca la prestación deficiente del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en términos de sus artículos 25, 27 y 28.

12. Como se ve, ambas Salas examinaron casos en los que se tuvo como antecedente que una persona sufrió daños con motivo de la transmisión y distribución de energía eléctrica. Ello por una **descarga eléctrica**, proveniente de las líneas o cables de conducción de energía eléctrica.

13. Ciertamente, en los juicios de origen la persona afectada o un familiar demandaron diversas prestaciones con motivo de los daños ocasionados por la descarga eléctrica, con la búsqueda de una indemnización. La reparación de los daños fue reclamada en diversas vías, en unas ocasiones por la vía civil y en otras por la vía administrativa a través del procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Esto dio lugar que a la postre se examinara en los juicios de amparo cuál era la vía adecuada para demandar a la CFE,¹⁰ si la administrativa o la civil.

14. Ahora, a partir de ello, la Primera Sala determinó que debía ser por la vía administrativa, a través del procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, mientras que la Segunda Sala, se decantó por la civil, en términos del artículo 1913.

¹⁰ La CFE se manifestó en el sentido de que la vía adecuada era la civil. Por ejemplo, en el primer caso que analizó la Segunda Sala, amparo en revisión 1131/2017, manifestó que los hechos no eran consecuencia de una actividad administrativa sino de una "actividad industrial relacionada con la distribución de la energía regulada en el artículo 2 de la Ley de la Industria Eléctrica."



Materia de la contradicción de tesis

15. Así es claro que en cada uno de los casos que examinaron las Salas subyace la misma problemática, siendo la materia de la contradicción de tesis determinar **en qué vía debe tramitarse la responsabilidad de la CFE por los daños que, con motivo de la transmisión y distribución de energía eléctrica, cause en los bienes o derechos de los particulares.**

16. QUINTO.—**Criterio que debe adoptarse.** Debe prevalecer como jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con las consideraciones que a continuación se expresan.

17. Para resolver el problema jurídico suscitado en la presente contradicción de tesis, es necesario destacar, en principio, que **las Salas de esta Suprema Corte examinaron** aspectos tales como las condiciones normativas conforme a las cuales procede o no la responsabilidad patrimonial del Estado; qué tipos de actos estatales quedan comprendidos o sujetos a los postulados y principios previstos en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; la naturaleza en concreto de la CFE; si a ésta le es aplicable o no la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, o en otras palabras, si está o no sujeta a esa normatividad, esto es, si se encuentra vinculada a ella pese a su transformación en empresa productiva del Estado.

18. Al respecto, es pertinente tener en claro cuáles son las **coincidencias** y cuáles, las **divergencias** que tuvieron las Salas al analizar tales temáticas, cuyo examen es necesario para llegar a definir el criterio que debe regir.

19. Ambas Salas, de manera coincidente, arribaron a una primera conclusión, consistente en considerar que, a la CFE, teniendo la naturaleza de empresa productiva del estado, se le puede considerar como un ente público de carácter federal, sujeta a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Las consideraciones sustanciales en que se apoyaron las respectivas resoluciones de las Salas, para sustentar cuáles son las condiciones normativas conforme a las cuales procede o no la responsabilidad patrimonial del Estado, así como los sujetos obligados, son efectivamente coincidentes; donde está la divergencia es en la naturaleza de las funciones que realiza la CFE, ello derivado de las



notas características de la reforma energética, concretamente en la flexibilidad que se otorgó a dicha comisión al transformarla en una empresa productiva del estado, como se expone a continuación.

20. Ambas Salas coinciden en que la CFE es un ente público para efectos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

21. Ciertamente, aunque la Segunda Sala estimó que la vía en la que debe tramitarse la responsabilidad de la CFE por los daños que, con motivo de la transmisión y distribución de energía eléctrica, cause en los bienes o derechos de los particulares, es la civil, estableció que con la transformación de la CFE en empresa productiva del Estado, únicamente se pretendió otorgarle un nuevo marco jurídico con mayor flexibilidad operativa, que se acercara y le permitiera competir con las empresas privadas, pero no excluirla totalmente del régimen de derecho público, por lo que al tratarse de una entidad perteneciente a la administración pública federal, la CFE constituye [en principio] un ente público para efectos de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

22. En lo que divergen las Salas es en la determinación del tipo de funciones que realiza la CFE, esto es si son o no materialmente administrativas las funciones comprendidas dentro de las áreas estratégicas, como son la transmisión y distribución de energía eléctrica; y, con motivo de ello, si están sujetas o no a Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado. **Para la Primera Sala las funciones son administrativas, mientras para la segunda son mercantiles.**

23. La divergencia se da aun cuando **ambas Salas reconocen** que la transmisión y distribución de energía eléctrica son **áreas estratégicas, y servicios públicos,** cuya prestación se reservó en exclusiva al Estado, sin que su intervención se considere monopólica. Esto en términos de los artículos 25, párrafo quinto, 27 párrafo sexto, y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Federal.

24. En efecto, la Primera Sala sostuvo que el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica constituyen actuaciones materialmente administrativas de la CFE que, en términos del artículo 109 constitucional, párrafo último, y de la ley que lo regula, se inscriben en el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado. En cambio, la Segunda Sala estimó que la CFE no



realiza funciones materialmente administrativas, sino mercantiles, y que por ello no es posible exigirle una reparación por la vía de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

25. Lo anterior, porque para la Primera Sala, de acuerdo con el marco constitucional y legal aplicable, el Estado mantiene la exclusividad en lo que se refiere al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, pues a pesar de la reestructuración del sector, el Constituyente reiteró que esas actividades son de interés público, por lo que el Estado conserva la obligación de su garantía y control a través de un régimen especial de derecho público. Esto es, la distribución y la transmisión de energía eléctrica conservan un fin público que las caracteriza como servicio público en términos de lo dispuesto en la Ley de la Industria Eléctrica y, en consecuencia, el Estado conserva la obligación de garantizar ese servicio público y universal a través de la operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios.

26. Como se ve, la Primera Sala hizo énfasis en que las actividades de transmisión y distribución son materialmente administrativas porque en la prestación de ese servicio público, el Estado mantiene el dominio a través de la CFE; y, en términos de la Ley de la Industria Eléctrica, el Estado controla la operación de la transmisión y distribución de energía eléctrica, sin la participación del gobernado, salvo en los supuestos que prevé la ley.

27. En cambio, la Segunda Sala sostuvo que si bien a primera vista podría considerarse que la transmisión y distribución deberían calificarse como actividades administrativas, dado que la CFE las realiza por cuenta y orden del Estado, en términos del artículo 5, párrafo primero, de la ley de dicha comisión, sería incorrecto que se pasara por alto que el Constituyente ordenó la creación de una nueva categoría de organismo público con un régimen comercial y que tal régimen especial busca otorgarle flexibilidad para cumplir un objetivo constitucional: la creación de valor económico para el Estado Mexicano. Así, para la Segunda Sala ese mandato constitucional de crear a la CFE como un organismo público distinto y diferenciado de cualquier otro ente público es lo que orienta la categorización de las diversas funciones que la CFE realiza ya sea la prestación del servicio de transporte, distribución o suministro de energía eléctrica; y agregó que la única excepción del actuar de la CFE que se puede con-



siderar como acto administrativo son los que realiza dentro de un procedimiento de contratación hasta el momento del fallo, pues una vez firmado el contrato, todos los aspectos que deriven de él deberán considerarse mercantiles, tal como dispone el artículo 82 de la Ley de la CFE.

28. Pero para la Primera Sala, el hecho de que por mandato constitucional la CFE se hubiera transformado en una empresa productiva del Estado y que debiera crear valor económico, no conducía a que los actos relativos a la distribución y transformación dejaran de ser actos materialmente administrativos, pues si bien se generó un marco jurídico flexible compatible con el mercado energético, esto es, que se otorgó a la CFE una estructura flexible y eficiente para cumplir su objeto en el sector eléctrico nacional, la integración del derecho civil y mercantil se debe entender en cuanto a su estructura y modo dinámico de operación. Además, sobre el artículo 82 de la Ley de la CFE sostuvo que si bien ese precepto establece que los actos que se desarrollen dentro del procedimiento de contratación hasta el momento del fallo, serán de naturaleza administrativa, mientras la firma del contrato y todos los actos o aspectos derivados serán de naturaleza privada, tal previsión se refiere exclusivamente al proceso de contratación del servicio, el cual se inscribe en el ámbito de la comercialización de la energía eléctrica, puesto que no se puede soslayar que la reforma constitucional en materia energética modificó el funcionamiento de la comisión para que, entre otras cosas, en la comercialización del servicio se rija por el derecho privado.

29. Por otra parte, en cuanto a la previsión del artículo 3, párrafo primero, de la Ley de la CFE, en el sentido de que dicha comisión se sujetará a lo dispuesto en esa ley, su reglamento y las disposiciones que deriven de esas normatividades, y que el derecho mercantil y civil serán **supletorios**, fue para la Segunda Sala también una razón para establecer que no era aplicable la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, esto junto con lo previsto en el artículo 5, último párrafo, de la Ley de la Industria Eléctrica, en el sentido de que en no lo previsto por esa ley se consideran mercantiles los actos de la industria eléctrica, por lo que se regirán por el Código de Comercio y, de modo supletorio, por las disposiciones del Código Civil Federal.

30. Así la Segunda Sala concluyó que, respecto de las actividades de transmisión y distribución, no era aplicable a la CFE la Ley Federal de Respon-



sabilidad Patrimonial del Estado, a pesar de que fuera un ente público, puesto que: **1)** la vía para exigir indemnización a la CFE no está regulada en la Ley de la CFE ni en la Ley de la Industria Eléctrica; además, **2)** dados los principios y objetivos constitucionales que orientan el actuar de la CFE, conforme a su nueva naturaleza, esa reclamación no debe considerarse como una actividad administrativa, sino mercantil; y, **3)** es precisamente la normativa civil y mercantil la que resulta supletoria por ser acorde con el mandato y las funciones que desde la Constitución se le encomienden a la CFE; por lo que, **4)** es aplicable el artículo 1913 del Código Civil Federal, que prevé que el uso de mecanismos o instrumentos para la conducción de energía eléctrica, actualiza un riesgo que permite exigir el pago indemnizatorio por responsabilidad objetiva civil.

31. En cambio, la Primera Sala, si bien mencionó que Ley de la CFE se configura más bien como los estatutos sociales de una empresa, y no así como una ley orgánica de un ente estatal, así como que cobraba relevancia la supletoriedad del derecho civil, ello, explicó, se debía a que se buscó que la CFE tuviera una estructura flexible y eficiente para cumplir su objeto en el sector eléctrico nacional, concluyendo en ese aspecto que el objeto de aquella ley es regular, a manera de estatutos sociales de una empresa, el funcionamiento e integración de la CFE como empresa productiva del estado, de suerte que la integración del derecho civil y mercantil se debía entender en cuanto a su estructura y modo dinámico de operación. Asimismo dicha Sala destacó que conforme a las iniciativas que dieron lugar a la reforma energética, el interés central del Estado era que la energía eléctrica llegara en mejores condiciones a un mayor número de personas, por lo que si bien se propuso abrir el mercado de la generación de energía eléctrica para abatir los costos de producción, ello se hizo sin que el Estado perdiera rectoría en el control del sistema eléctrico nacional y la exclusividad de transmitir y distribuir la energía eléctrica como un servicio público indispensable.

32. Estas diferencias nos conducen a la necesidad de determinar si frente a las actividades comprendidas en las áreas estratégicas, tales como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, la CFE se encuentra vinculada a la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, o sólo se rige por lo que establece su ley y la Ley de la Industria Eléctrica y, supletoriamente, por el derecho civil y mercantil.



33. Lo anterior, considerando además que en principio todos los entes públicos federales se encuentran sujetos a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, pero para ello resulta relevante identificar una función materialmente administrativa cuyo ejercicio se realice de manera irregular; lo que conduce a determinar qué tipo de funciones realiza la CFE y si realiza o no funciones que puedan calificarse como materialmente administrativas.

34. En consecuencia, es necesario examinar por un lado la naturaleza de la CFE como empresa productiva del Estado (A), así como el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado (B), analizando las reformas constitucionales que dieron lugar a esos dos rubros (artículos 25 y ahora 109 de la Constitución Federal), para a partir de ello determinar si respecto de las actividades de referencia resulta aplicable o no la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

A. Naturaleza de la CFE como empresa productiva del Estado

Notas características de la reforma energética

35. Tanto la Primera Sala como la Segunda Sala se pronunciaron en torno a esa reforma, analizando las iniciativas, la exposición de motivos, el texto de la Norma Fundamental, así como algunas leyes que se expidieron en cumplimiento a ella, ello al margen de que no obstante ello, posteriormente arribaron a diversas conclusiones.¹¹

36. Lo sustentado en tales precedentes se retoma, en cuanto a los análisis que efectuaron respecto de la reforma energética y la naturaleza de la CFE, por ser un tema que necesariamente se debe abordar para definir el criterio que debe prevalecer en la contradicción de tesis que nos ocupa. En cuanto a las *áreas estratégicas*, la Segunda Sala se centró en el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, mientras que la Primera Sala, hizo men-

¹¹ Como hemos dicho, entre otros asuntos, la Primera Sala se pronunció, en torno a la reforma energética en el amparo directo en revisión *****/2018 el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández; y, la Segunda Sala, en el amparo en revisión *****/2017, resuelto el treinta de mayo de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.



ción, además, a la concerniente a la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional.

37. Adicionalmente, en uno de los precedentes de la Primera Sala¹² se resaltó que una de las finalidades de la iniciativa del Poder Ejecutivo Federal, iniciativa de la que se dio cuenta en el dictamen relativo a la reforma, fue que el Estado rija la expansión de las redes de transmisión y distribución para asegurar la confiabilidad, calidad, continuidad, sostenibilidad y eficiencia del suministro del servicio eléctrico, precisándose que el Estado Mexicano conserva el dominio de las distintas actividades involucradas en la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica por involucrar la existencia de redes en la prestación del servicio.

38. Dicho lo anterior, a continuación se aborda el examen de la reforma energética, considerando lo expuesto por las Salas, así como algunas cuestiones adicionales en torno al Sistema Eléctrico Nacional y las condiciones bajo las cuales ha de operar.

39. La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece en materia energética ("*Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía*") configuró un nuevo modelo económico en el que dispuso que los hidrocarburos y la energía eléctrica entrarían al ámbito de la competencia, permitiendo la participación de los particulares.

40. Derivado de este decreto se reformaron y adicionaron diversos párrafos a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales para quedar de la siguiente manera:

"Artículo 25. ...

" ...

¹² En el amparo directo en revisión *****/2018, resuelto el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.



"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

" ...

"Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

" ...

"La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución."

"Artículo 27. ...

" ...



"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. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

"Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la ley reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos."

"Artículo 28. ...

"...



"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

"...

"El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

"...

"El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley. ..."

41. Con motivo de esa reforma se reconfiguró la ordenación económica de dos sectores, hidrocarburos y energía eléctrica, en aras de garantizar una industria moderna y financieramente sólida.



42. Por lo que toca al sector energético, cabe señalar que sigue constituyendo un área cuya planeación y desarrollo le corresponde al Estado, esto, de conformidad con lo establecido en los artículos 25, 27, 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

43. El artículo 28 constitucional establece, entre otras cuestiones, la prohibición *general* de monopolios, exceptuando de éstos la intervención del Estado en distintas áreas denominadas *estratégicas*.

44. Sobre el concepto de **áreas estratégicas**, cabe señalar que dicha expresión se había incorporado desde fecha anterior a la Norma Fundamental, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, por el que se reformaron y adicionaron, entre otros, los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que se incluyó un capítulo económico, cuyo objetivo fue fijar los fines de la rectoría del Estado mediante el fomento del crecimiento económico, estableciendo y ordenando sus atribuciones en esa materia.

45. Con motivo de ello es que se introdujeron distintos conceptos como el de "áreas estratégicas", que atendiendo a lo que estableció el Poder Revisor de la Constitución, son, como se expone en la tesis 2a. XLIV/2017 (10a.), de la Segunda Sala:¹³ *"aquellas actividades económicas reservadas para uso exclusivo del Estado, a través de los organismos y empresas que requiera para su eficaz manejo, que ameritan esa categoría por razones de interés general necesario para el desarrollo económico del país, es decir, son aquellas funciones identificadas con la soberanía económica, los servicios a cargo exclusivo del Gobierno Federal y la explotación de bienes de dominio directo, que por su significado social y nacional se orientan por el interés general que sólo garantiza el manejo del Estado."*

¹³ Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1382, registro digital: 2013961, de título y subtítulo: "ÁREAS ESTRATÉGICAS. SU CONCEPTO.", tesis derivada del amparo en revisión 415/2015, promovido por Petróleos Mexicanos y otra, resuelto el veinticinco de enero de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.



Áreas estratégicas

46. Precisado lo anterior, y retomando la reforma energética de diciembre de dos mil trece, el Constituyente concibió como áreas estratégicas, las siguientes:

- I. La planeación y control del sistema eléctrico nacional; y,
- II. El servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

47. En este contexto, en el artículo 28 constitucional¹⁴ se prevé que el Estado contará con los organismos y empresas requeridas para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y las de carácter prioritario.

48. La anterior previsión se reitera en el artículo 27 constitucional, que establece el dominio de la nación de ciertas áreas y recursos naturales; cuyo párrafo sexto regula la exclusividad de la nación en la planeación y control del sistema eléctrico nacional y el *servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica*.

49. El propio artículo 27 refiere que en estas actividades no habrá concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares

¹⁴ "Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las (sic) prohibiciones a título de protección a la industria. ..."

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; **la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica**, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

"El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado. ..."



en los términos que establezcan las leyes, las cuales determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las *demás actividades* de la industria eléctrica.¹⁵

50. Ahora, en las áreas estratégicas, el dominio exclusivo de la nación y la excepción a la regla general de monopolios se deben interpretar en el contexto de la definición de los principios que rigen la rectoría económica estatal y el desarrollo nacional en términos del artículo 25 constitucional.

51. Ciertamente, en el artículo 25 de la Norma Fundamental se prevé que *el sector público tendrá a su cargo las áreas estratégicas*, entre ellas, la planeación y control del sistema eléctrico nacional y el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.¹⁶ Además, se establece expresamente que

¹⁵ "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. ...

"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. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. **Corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.** ..."

¹⁶ "Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.



el Gobierno Federal mantendrá siempre la *propiedad y el control* sobre los organismos y empresas productivas del Estado.

52. En ese sentido, el artículo 25 constitucional reafirma la rectoría del Estado en el sector eléctrico en términos del mandato del diverso artículo 27, al precisar que, tratándose de la planeación y control del sistema eléctrico nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que puedan celebrarse contratos con particulares.

53. Este precepto constitucional (25) prevé la existencia de una ley donde se establezcan las normas relativas a:

- I. La administración,
- II. La organización,
- III. El funcionamiento,
- IV. Los procedimientos de contratación;

V. Las remuneraciones del personal; y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado. Todo ello para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas.

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar."



54. Estas normas constitucionales describen la redefinición de la actuación del Estado frente a diversas áreas estratégicas, en particular, en el sector eléctrico. Las características más importantes de la reestructuración constitucional del sector eléctrico son:

– Rectoría estatal en dos actividades principales: (I) planeación y control del sistema eléctrico nacional; y, (II) prestación del servicio público de transmisión y distribución de la energía eléctrica.

– Reserva de exclusividad del Estado en estas actividades.

– Proscripción de otorgar concesiones, sin menoscabo de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en demás actividades del sector.

– El Estado contará con empresas y organismos necesarios para el eficaz manejo del área estratégica a su cargo.

– Las leyes determinarán las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y régimen de remuneraciones de las empresas productivas del Estado dedicadas a estas actividades propias del sector eléctrico.

– Las leyes que se emitan para esas empresas productivas deberán seguir criterios que garanticen su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas.

55. Bajo ese contexto, el artículo 73 constitucional faculta al legislador federal para legislar en materia de esta área estratégica, así como para establecer contribuciones.¹⁷

¹⁷ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

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

"...



Exposición de motivos

56. De la exposición de motivos de la reforma energética se desprende que ésta derivó de tres iniciativas presentadas por diversas fuerzas políticas y las Comisiones Legislativas de la Cámara de Origen (senado) que las dictaminaron identificaron que, al margen de las particularidades de cada una de ellas, encontraban convergencia en la necesidad de **generar un nuevo diseño institucional para el sector energético.**

57. Del dictamen de las Comisiones Legislativas se observa, por un lado, como un pilar central de la nueva industria energética mexicana, la participación de capitales privados en diversas áreas industriales que habían sido reservadas al Estado.

58. Otro pilar, de la industria energética, que de forma destacada se aprecia del citado dictamen, es la intención de transformar los órganos estatales responsables de la conducción de la explotación de las áreas estratégicas eléctrica y de hidrocarburos (Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad) hacia **entes con modalidades orgánicas y competenciales novedosas**, a saber:

- Órganos Reguladores Coordinados en Materia de Energía y
- Empresas productivas del Estado.

"XXIX. Para establecer contribuciones:

"1o. Sobre el comercio exterior;

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

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

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

"5o. Especiales sobre:

"a) Energía eléctrica;

"b) Producción y consumo de tabacos labrados;

"c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

"d) Cerillos y fósforos;

"e) Aguamiel y productos de su fermentación; y,

"f) Explotación forestal."



59. Las transformaciones normativas a la organización de los entes estatales se justificaron en la necesidad de constituirse en instrumentos jurídicos idóneos para la regulación y participación estatal en el sector energético.

60. Por lo que toca a las **empresas productivas del Estado**, el dictamen legislativo señala, por un lado, que con su creación se busca otorgar al sector público "otra posibilidad" *orgánica* para realizar las áreas estratégicas a su cargo¹⁸ y, por otro, al describir tanto los aspectos relativos al proceso de transformación de entidades paraestatales a empresas productivas del Estado de Petróleos Mexicanos y CFE, como los principios que regirán su estructura orgánica y competencial bajo esa nueva figura.¹⁹

61. Dicho régimen quedó plasmado en los artículos transitorios del Decreto de reforma constitucional, esto es, en los propios transitorios se insertaron contenidos materiales que no eran transitorios, quedando en ellos disposiciones vinculantes en la materia, pues en tal régimen transitorio de la reforma constitucional se ordenó, entre otras cosas, la transformación de la CFE y de Petróleos Mexicanos en empresas productivas del Estado, conforme lo previeran las leyes dentro de los dos años siguientes a la publicación del decreto (artículo tercero).

Régimen transitorio de la reforma energética

62. Del régimen transitorio de las modificaciones constitucionales en materia de energía, publicadas mediante decreto de **veinte de diciembre de dos mil trece**, deriva lo siguiente:

I. El plazo máximo de dos años para que, conforme a la ley que llegare a expedirse, tanto Petróleos Mexicanos como la Comisión Federal de Electricidad se transformaran en empresas productivas del Estado;²⁰

¹⁸ En este sentido se afirma que "*La reforma constitucional que se dictamina incorpora el concepto de "empresas productivas del Estado" como otra posibilidad para que el sector público que tiene a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas de exploración y extracción de petróleo y de los demás hidrocarburos en el subsuelo, pueda llevarlas a cabo*", página 167.

¹⁹ *Ibidem* páginas 168-171.

²⁰ **Tercero.** La ley establecerá la forma y plazos, los cuales no podrán exceder dos años a partir de la publicación de este decreto, para que los organismos descentralizados denominados Petróleos



I. Se reiteró el carácter de interés social y orden público de la exploración y extracción de hidrocarburos y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por lo que estas actividades tendrían preferencia sobre cualquier otro aprovechamiento de la superficie.²¹

II. La obligación del Congreso de la Unión de realizar las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico, a fin de hacer efectivas las disposiciones del citado decreto dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a su entrada en vigor.²²

63. Entre las adecuaciones anteriores, se encuentra en específico la relativa para regular las empresas productivas del Estado.²³

Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad se conviertan en empresas productivas del Estado. En tanto se lleva a cabo esta transición, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios quedan facultados para recibir asignaciones y celebrar los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 que se reforma por este decreto. Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad podrá suscribir los contratos a que se refiere el párrafo sexto del artículo 27 que se reforma en virtud de este decreto.

²¹ "Octavo. Derivado de su carácter estratégico, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, a que se refiere el presente decreto se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas. ..."

²² "Cuarto. Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico, a fin de hacer efectivas las disposiciones del presente decreto, entre ellas, regular las modalidades de contratación, que deberán ser, entre otras: de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia, para llevar a cabo, por cuenta de la Nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, incluyendo las que puedan realizar las empresas productivas del Estado con particulares, en términos de lo dispuesto por el artículo 27 de esta Constitución. En cada caso, el Estado definirá el modelo contractual que mejor convenga para maximizar los ingresos de la nación. ..."

²³ "Vigésimo. Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto de este decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas del Estado, y establecerá al menos que:

"I. Su objeto sea la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.

"II. Cuenten con autonomía presupuestal y estén sujetas sólo al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la secretaría del ramo en materia de hacienda, apruebe el Congreso de la Unión. Su régimen de remuneraciones será distinto del previsto en el artículo 127 de esta Constitución.



EPE

64. Por lo que hace a la forma en que se habrán de regular las empresas productivas del Estado. Al respecto, destacan las siguientes notas del transitorio vigésimo:

a. Tienen un objetivo definido, en el Texto Constitucional, consistente en **"la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental"** (fracción I).

"III. Su organización, administración y estructura corporativa sean acordes con las mejores prácticas a nivel internacional, asegurando su autonomía técnica y de gestión, así como un régimen especial de contratación para la obtención de los mejores resultados de sus actividades, de forma que sus órganos de gobierno cuenten con las facultades necesarias para determinar su arreglo institucional.

"IV. Sus órganos de gobierno se ajusten a lo que disponga la ley y sus directores sean nombrados y removidos libremente por el titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración. Para el caso de empresas productivas del Estado que realicen las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en términos de lo previsto por el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, la ley deberá establecer, entre otras disposiciones, que su Consejo de Administración se conforme de la siguiente manera: cinco consejeros del Gobierno Federal, incluyendo el secretario del ramo en materia de energía quien lo presidirá y tendrá voto de calidad, y cinco consejeros independientes.

"V. Se coordinen con el Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, con objeto de que sus operaciones de financiamiento no conduzcan a un incremento en el costo de financiamiento del resto del sector público o bien, contribuyan a reducir las fuentes de financiamiento del mismo.

VI. Cuenten, en términos de lo establecido en las leyes correspondientes, con un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate.

"Una vez que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, y Comisión Federal de Electricidad, se conviertan en empresas productivas del Estado de conformidad con las leyes que se expidan para tal efecto en términos del transitorio tercero de este decreto, no les serán aplicables las disposiciones relativas a la autonomía contenidas en las fracciones anteriores, sino hasta que conforme a las nuevas disposiciones legales se encuentren en funciones sus consejos de administración y estén en operación los mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

"Los consejeros profesionales de Petróleos Mexicanos en funciones a la entrada en vigor del presente decreto permanecerán en sus cargos hasta la conclusión de los periodos por los cuales fueron nombrados, o bien hasta que dicho organismo se convierta en empresa productiva del Estado y sea nombrado el nuevo Consejo de Administración. Los citados consejeros podrán ser considerados para formar parte del nuevo Consejo de Administración de la empresa productiva del Estado, conforme al procedimiento que establezca la ley."



b. Gozarán de **autonomía presupuestal** y sólo están sujetos al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría de Hacienda, apruebe el Congreso de la Unión, y también de un régimen de remuneraciones distinto al previsto en el artículo 127 constitucional (fracción II).

c. Contarán con una **organización, administración y estructura corporativa** no sólo acordes con las mejores prácticas internacionales, sino que también deberán garantizar su autonomía técnica y de gestión, y que sus órganos de gobierno puedan definir su arreglo institucional (fracción III).

d. Sus directores serán nombrados y removidos libremente por el titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración (fracción IV).

e. Contarán con diversos **regímenes especiales** en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas, así como todos las demás que **"requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate"** (fracción VI).

CFE

65. De lo anterior, se desprende que la reestructuración constitucional del sector eléctrico a través de la creación de la CFE como una empresa productiva del Estado, atendió, fundamentalmente, a un **objetivo central**: el aumento de la productividad en el suministro de energía a través de la participación del sector privado y la competencia.

66. Es decir, la reconfiguración del sector eléctrico buscó cambiar la función que corresponde al Estado, y al sector privado, para fortalecer el desarrollo de la industria a través de la apertura gradual al mercado. De ahí que, en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, se reafirme la rectoría del Estado en el sector, así como el control y propiedad del Gobierno Federal de la ahora empresa productiva del Estado (CFE), conforme al quinto párrafo del citado artículo 28 constitucional.



Premisas fundamentales:

67. La redefinición del sector eléctrico encuentra dos ejes rectores fundamentales a destacar en el presente asunto: Premisa I. Modificación estructural de la Comisión Federal de Electricidad para mutar en una empresa productiva del Estado. Premisa II. Énfasis en el carácter estratégico de la planeación y control del sistema eléctrico nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

Premisa I. Modificación estructural de la Comisión Federal de Electricidad para mutar en una empresa productiva del Estado

Normatividades:

68. Atendiendo a lo anterior, el legislador ordinario expidió dos normatividades: (I) *La Ley de la Comisión Federal de Electricidad*, que regula la estructura de este ente como empresa productiva del Estado; y, (II) *la Ley de la Industria Eléctrica*, que define las condiciones de la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica.

69. En efecto, la Ley de la Comisión Federal de Electricidad²⁴ tiene por objeto regular su organización, administración, funcionamiento, operación, control, evaluación y rendición de cuentas, así como establecer su régimen especial en materia de: **I)** empresas productivas subsidiarias y empresas filiales; **II)** remuneraciones; **III)** adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras; **IV)** bienes; **V)** responsabilidades; **VI)** dividendo estatal; **VII)** presupuesto; y, **VIII)** deuda (artículo 1).

70. Del contenido de la ley se desprenden los siguientes elementos necesarios para configurar a la CFE como empresa productiva del Estado:

²⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil catorce.



a) La CFE es una empresa productiva del Estado **propiedad exclusiva del Gobierno Federal**, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y goza de autonomía técnica, operativa y de gestión.²⁵

b) Tiene como finalidad desarrollar actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto,²⁶ el cual consiste en realizar, entre otras, las siguientes actividades: **I)** prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica por cuenta y orden del Estado; **II)** generar, comercializar, importar y exportar energía eléctrica y productos asociados (conforme a la estricta separación legal que establezca la SENER); **III)** importar, exportar, transportar, almacenar, comprar y vender combustibles; **IV)** investigar y desarrollar la tecnología requerida para las actividades que realice en la industria eléctrica; **V)** comercializar los productos y servicios tecnológicos resultantes de su investigación; y, **VI)** las necesarias para el cabal cumplimiento de su objeto.²⁷

²⁵ **Artículo 2.** La Comisión Federal de Electricidad es una empresa productiva del Estado de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme a lo dispuesto en la presente ley.

"La Comisión Federal de Electricidad tendrá su domicilio en el Distrito Federal, sin perjuicio de que para el desarrollo de sus actividades pueda establecer domicilios convencionales tanto en territorio nacional como en el extranjero."

²⁶ **Artículo 4.** La Comisión Federal de Electricidad tiene como fin el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario.

"En la ejecución de su objeto, la Comisión Federal de Electricidad deberá actuar de manera transparente, honesta, eficiente, con sentido de equidad, y responsabilidad social y ambiental, procurando el mejoramiento de la productividad con sustentabilidad para minimizar los costos de la industria eléctrica en beneficio de la población y contribuir con ello al desarrollo nacional. Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad garantizará el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, la operación eficiente del sector eléctrico y la competencia."

²⁷ **Artículo 5.** La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto prestar, en términos de la legislación aplicable, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por cuenta y orden del Estado Mexicano.

Asimismo, dentro de su objeto público, la Comisión Federal de Electricidad podrá llevar a cabo las actividades siguientes:

"I. La generación dividida en unidades y comercialización de energía eléctrica y productos asociados, incluyendo la importación y exportación de éstos, de acuerdo con la Ley de la Industria Eléctrica, y en términos de la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía;

"II. La importación, exportación, transporte, almacenamiento, compra y venta de gas natural, carbón y cualquier otro combustible;



c) Esta empresa productiva del Estado cuenta con regímenes especiales en distintas materias tales como **I)** de empresas productivas subsidiarias y empresas filiales; **II)** de remuneraciones; **III)** adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras; **IV)** bienes; **V)** responsabilidades; y, **VI)** presupuesto y deuda, los cuales están desarrollados en la propia ley.

d) La CFE se sujetará a su ley, su reglamento y las disposiciones que deriven de ellos. Las disposiciones previstas en otras leyes que resulten aplicables por materia se aplicarán siempre que no se opongan al régimen especial previsto en su ley.

e) El derecho mercantil y civil serán supletorios, y en caso de duda se deberá favorecer la interpretación que privilegie la mejor realización de sus fines y objeto conforme a su naturaleza jurídica de empresa productiva del Estado con régimen especial y su régimen de gobierno corporativo, de tal manera que pueda competir con eficiencia en la industria energética.²⁸

"III. El desarrollo y ejecución de proyectos de ingeniería, investigación, actividades geológicas y geofísicas, supervisión, prestación de servicios a terceros, así como todas aquellas relacionadas con la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica y demás actividades que forman parte de su objeto;

"IV. La investigación, desarrollo e implementación de fuentes de energía que le permitan cumplir con su objeto, conforme a las disposiciones aplicables;

"V. La investigación y desarrollo tecnológicos requeridos para las actividades que realice en la industria eléctrica, la comercialización de productos y servicios tecnológicos resultantes de la investigación, así como la formación de recursos humanos altamente especializados;

"VI. El aprovechamiento y administración de inmuebles, de la propiedad industrial y la tecnología de que disponga y que le permita la prestación o provisión de cualquier servicio adicional tales como, de manera enunciativa, construcción, arrendamiento, mantenimiento y telecomunicaciones. La Comisión Federal de Electricidad podrá avalar y otorgar garantías en favor de terceros;

"VII. La adquisición, tenencia o participación en la composición accionaria de sociedades con objeto similar, análogo o compatible con su propio objeto, y

"VIII. Las demás actividades necesarias para el cabal cumplimiento de su objeto.

"La Comisión Federal de Electricidad podrá llevar a cabo las actividades a que se refiere este artículo en el país o en el extranjero."

²⁸ **Artículo 3.** La Comisión Federal de Electricidad se sujetará a lo dispuesto en la presente ley, su reglamento y las disposiciones que deriven de los mismos. El derecho mercantil y civil serán supletorios.

"Las disposiciones contenidas en las demás leyes que por materia correspondan aplicarán siempre que no se opongan al régimen especial previsto en esta ley.



f) La CFE contará con la organización y estructura corporativa que mejor convenga a su objeto,²⁹ y en los términos que determine su Consejo de Administración, quien es su órgano supremo de administración y el encargado de definir las políticas, lineamientos y visión estratégica de la empresa,³⁰ así como de aprobar el Plan de Negocios³¹ que someta a su consideración el director general.³²

g) Dicho consejo estará integrado por diez consejeros: los titulares de la Secretarías de Energía (quien lo presidirá) y de Hacienda y Crédito Público, tres del Gobierno Federal (designados por el Ejecutivo Federal), cuatro independientes (designados por el propio Ejecutivo, pero ratificados por el Senado de la República) y uno designado por los trabajadores de la CFE y sus empresas productivas subsidiarias.³³ Por el ejercicio de sus funciones como miembros del

"En caso de duda, se deberá favorecer la interpretación que privilegie la mejor realización de los fines y objeto de la Comisión Federal de Electricidad conforme a su naturaleza jurídica de empresa productiva del Estado con régimen especial, así como el régimen de gobierno corporativo del que goza conforme al presente ordenamiento, de forma que pueda competir con eficacia en la industria energética."

²⁹ **Artículo 10.** La Comisión Federal de Electricidad contará con la organización y estructura corporativa que mejor convenga para la realización de su objeto, conforme lo determine su Consejo de Administración en términos de esta ley" ...

³⁰ **Artículo 12.** El Consejo de Administración, órgano supremo de administración de la Comisión Federal de Electricidad, será responsable de definir las políticas, lineamientos y visión estratégica de la Comisión Federal de Electricidad, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales. Al efecto, tendrá las funciones siguientes: ..."

³¹ "Artículo 12. ...:

"III. Aprobar, revisar y, en su caso, actualizar anualmente el Plan de Negocios de la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias, con base en una proyección a cinco años, y, conforme a éste, el programa operativo y financiero anual;" ...

³² **Artículo 45.** Corresponden al director general la gestión, operación, funcionamiento y ejecución de los objetivos de la Comisión Federal de Electricidad, sujetándose a las estrategias, políticas y lineamientos aprobados por el Consejo de Administración. Al efecto, tendrá las funciones siguientes: ...

"III. Formular y presentar para autorización del Consejo de Administración el Plan de Negocios y el programa operativo y financiero anual de trabajo; ..."

³³ **Artículo 14.** El Consejo de Administración estará integrado por diez consejeros, conforme a lo siguiente:

"I. El titular de la Secretaría de Energía, quien lo presidirá y tendrá voto de calidad y el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

"II. Tres consejeros del Gobierno Federal designados por el Ejecutivo Federal;

"III. Cuatro consejeros independientes designados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República, quienes ejercerán sus funciones de tiempo parcial y no tendrán el carácter de servidores públicos; y,



consejo, los consejeros estarán sujetos al régimen de responsabilidad previsto en la propia Ley de la CFE y no al previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ni a cualquier otro aplicable a los servidores públicos federales.³⁴

h) La CFE podrá contar con **empresas productivas subsidiarias y empresas filiales**.³⁵ Mientras que las primeras comparten la naturaleza de empresa productiva del Estado y se sujetan al régimen especial previsto en la Ley de la CFE,³⁶ las segundas tendrán la naturaleza jurídica y se organizarán conforme al derecho privado del lugar de su Constitución o creación (sea en México o en el extranjero).³⁷ La creación, fusión o escisión de empresas productivas subsidiarias y de las empresas filiales en que participe de manera directa la CFE, serán autorizadas por su Consejo de Administración, a propuesta de su director general.³⁸

i) Su **vigilancia y auditoría** se realizará por un Comité de Auditoría, una Auditoría Externa y un Auditor Externo.³⁹ La Auditoría Superior de la Federación

"IV. Un consejero designado por los trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias"...

³⁴ **Artículo 29.** Los consejeros, con relación al ejercicio de sus funciones como miembros del Consejo de Administración, serán responsables exclusivamente en términos de lo dispuesto en esta ley, por lo que no estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o en cualquier otro ordenamiento o disposición aplicable en general a los servidores públicos de carácter federal."

³⁵ **Artículo 57.** La Comisión Federal de Electricidad podrá contar con empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, en términos de la presente ley. ..."

³⁶ **Artículo 58.** Las empresas productivas subsidiarias son empresas productivas del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se organizarán y funcionarán conforme a lo dispuesto en la presente ley y las disposiciones que deriven de la misma. ..."

³⁷ **Artículo 59.** Son empresas filiales de la Comisión Federal de Electricidad aquellas en las que participe, directa o indirectamente, en más del cincuenta por ciento de su capital social, con independencia de que se constituyan conforme a la legislación mexicana o a la extranjera.

"Las empresas filiales no serán entidades paraestatales y tendrán la naturaleza jurídica y se organizarán conforme al derecho privado del lugar de su Constitución o creación."

³⁸ **Artículo 60.** La creación, fusión o escisión de empresas productivas subsidiarias, así como de empresas filiales en las que la Comisión Federal de Electricidad participe de manera directa, será autorizada por el Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad, a propuesta de su director general, misma que deberá presentarse conforme a las normas que dicte el propio Consejo. En caso de que el Consejo de Administración apruebe la propuesta, con las modificaciones que estime pertinentes, se procederá conforme a lo siguiente: ..."

³⁹ **Artículo 49.** La vigilancia y auditoría de la Comisión Federal de Electricidad, sus empresas productivas subsidiarias y, en su caso, empresas filiales se realizará por:



podrá fiscalizar a la CFE y a sus empresas productivas subsidiarias, pero deberá tomar en cuenta su naturaleza de empresa productiva del Estado, conforme al régimen especial previsto en la Constitución Federal, la Ley de la CFE y demás disposiciones aplicables.⁴⁰

j) La CFE deberá entregar anualmente un **dividendo estatal**, que será determinado por el Congreso de la Unión (a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), con base en la situación financiera de la empresa, sus planes y opciones de inversión y financiamiento.⁴¹ El remanente que no se entregue deberá ser **reinvertido**, conforme lo decida su Consejo de Administración.⁴²

"I. El Comité de Auditoría;

"II. La Auditoría Interna; y,

"III. El auditor externo."

⁴⁰ **Artículo 56.** La Auditoría Superior de la Federación será competente para fiscalizar a la Comisión Federal de Electricidad y a sus empresas productivas subsidiarias, en términos de las disposiciones constitucionales y legales respectivas.

"En el desarrollo de sus auditorías y en la formulación de sus observaciones y recomendaciones, la Auditoría Superior de la Federación deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 25, párrafo cuarto, de la Constitución, las disposiciones transitorias del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, los principios y normas establecidos en la presente ley y en las disposiciones que de ella emanen, el marco legal de la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias, su naturaleza jurídica y la de sus actos y operaciones, así como los resultados de las revisiones que en el ejercicio de sus funciones realicen los órganos de auditoría y vigilancia en términos de esta ley."

⁴¹ **Artículo 99.** La Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias entregarán anualmente al Gobierno Federal un dividendo estatal, conforme a lo siguiente:

"I. En el mes de julio de cada año, el Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad enviará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un reporte sobre:

"a) La situación financiera de la empresa y de sus empresas productivas subsidiarias, y

"b) Los planes, opciones y perspectivas de inversión y financiamiento en el ejercicio inmediato siguiente y los cinco años posteriores, acompañado de un análisis sobre la rentabilidad de dichas inversiones, y la proyección de los estados financieros correspondientes.

"II. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, considerando la información a que se refiere la fracción anterior, determinará la propuesta de monto que la Comisión Federal de Electricidad, así como cada una de sus empresas productivas subsidiarias, deberán entregar al Gobierno Federal como dividendo estatal;

"III. Los montos señalados en la fracción anterior se incluirán en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda, para su aprobación por parte del Congreso de la Unión, y

"IV. La Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias enterarán el dividendo estatal aprobado en la Ley de Ingresos de la Federación a la Tesorería de la Federación, en la forma y términos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."



k) La CFE y sus empresas productivas subsidiarias ejercerán sus **presupuestos** conforme a su régimen especial y sin requerir autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁴³

71. Como se aprecia, la finalidad de esta ley es establecer la *estructura orgánica* de la Comisión Federal de Electricidad en términos de las reformas constitucionales en materia energética. Lo anterior se corrobora con la exposición de motivos de la ley que prevé lo siguiente:

"El mandato constitucional de transformar a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad en empresas productivas del Estado se explica no sólo en virtud de la inminente apertura de nuestro mercado energético, sino de reconocer que actualmente nuestras empresas estatales más importantes son administradas por el propio Estado y se encuentran sujetas a un excesivo sistema de control gubernamental que les impide gozar de la flexibilidad empresarial que requieren para operar eficientemente, sobre todo si las comparamos con empresas similares a nivel internacional.

"Por ello, se estima que una auténtica reforma a nuestras empresas estatales no sólo debe dirigirse a dotarlas de nuevas herramientas que mejoren sus operaciones cotidianas, sino que requiere un radical y nuevo entendimiento de las mismas, de modo que cuenten con una estructura empresarial autónoma, flexible y sustentada en las mejores prácticas de gobierno corporativo, que les facilite tomar decisiones, aumentar su capacidad productiva, optimizar la ejecución de sus proyectos y mejorar sus índices de productividad y rentabilidad. Todo ello permitirá consolidarlas como agentes centrales de las industrias de hidrocarburos y eléctrica.

"...

⁴² "Artículo 100. El remanente del monto que no se entregue como dividendo estatal en términos del artículo anterior, será reinvertido conforme a las decisiones que adopte el Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad."

⁴³ "Artículo 104. La Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias ejercerán sus respectivos presupuestos conforme a lo siguiente, sin requerir autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:" ...



"La nueva figura parte del reconocimiento de que el marco jurídico que rige actualmente a nuestras empresas estatales es inadecuado para que el Estado realice actividades de carácter comercial e industrial de manera eficiente. Ello es así, debido a que no están diseñadas bajo una lógica empresarial que pretenda incrementar los ingresos del Estado.

"...

"Es por ello que la transformación que se propone para Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad es de gran calado, pues se plantea transformar en su totalidad el régimen jurídico al que están sujetas, alejándolas, en lo máximo posible, del sector público, y acercándolas al sector privado.

"De esta manera, de aprobarse la presente iniciativa, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad estarán sujetas, en primer término, a lo dispuesto en sus respectivas leyes, sus reglamentos y las disposiciones que deriven de dichos ordenamientos, tales como la normatividad que emitan sus respectivos Consejos de Administración.

"En segundo término, y donde se introduce el verdadero cambio de paradigma, el derecho civil y mercantil serán supletorios. Es decir, no se acudirá más a la legislación administrativa para colmar las lagunas sobre el funcionamiento de las empresas, como ahora ocurre. No será aplicable la Ley Federal de las Entidades Paraestatales ni su reglamento. No será supletoria la legislación sobre contrataciones públicas. Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad se registrarán, como cualquier empresa privada, por lo señalado en sus estatutos sociales (en este caso sus respectivas leyes) y por las demás disposiciones del derecho mercantil y civil.

"Lo anterior significa que, a partir de su transformación, nuestras empresas estatales deberán operar bajo principios de derecho privado y no público; situación que, de igual forma, deberán tomar en cuenta los órganos fiscalizadores competentes y los distintos órganos jurisdiccionales, al ejercer sus respectivas atribuciones.

"...



"En síntesis, la transformación ordenada por la Carta Magna constituye un auténtico cambio de paradigma, pues pretende alinear la estructura de un organismo público a la de una empresa, dado que ambas comparten el mismo objetivo: generar valor económico. Es decir, la iniciativa propone diseñar empresas de exclusiva propiedad del Estado Mexicano que gocen de amplia autonomía en diversos ámbitos, como si fuesen empresas de carácter privado, y asignarles flexibilidad para celebrar los contratos que, desde una visión exclusivamente empresarial, requieran en su operación cotidiana para conseguir mejores condiciones de rentabilidad."

72. De lo anterior se observa que la modificación de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad tuvo como objetivo establecer una nueva forma de organización de un ente estatal, alejado de controles institucionales rígidos, propios del derecho administrativo; se buscó dotar a las empresas productivas del Estado, y en particular a la CFE, de un marco jurídico flexible compatible con el mercado energético.

73. En ese sentido dicha ley se asemeja a los estatutos sociales de una empresa, y no así como una ley orgánica de un ente estatal, lo que guarda congruencia con el objetivo establecido por el Constituyente, al establecer que el objetivo de las empresas productivas del Estado era la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la nación.

74. Dicho de otra forma, se estimó necesario introducir un nuevo modelo de empresa estatal alejada en la medida de lo posible de la regulación que rige a los entes públicos, para imprimir "flexibilidad y autonomía" operativa de forma semejante a las empresas que se rigen por el derecho privado.

75. Igualmente, es de destacar que, aunque la CFE es una empresa propiedad del Gobierno Federal, se previó como supletorio el derecho civil, no así el administrativo, en tanto que se buscó que la CFE tuviera una figura empresarial que le permitiera actuar de manera flexible y eficiente para cumplir su objeto en el sector eléctrico nacional, dada la "inminente apertura de la industria energética."

76. En suma, el objeto de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad es regular (a manera de estatutos sociales) el funcionamiento e integración de la comisión como empresa productiva del Estado.



Premisa II. (sector eléctrico) Énfasis en el carácter estratégico de la planeación y control del sistema eléctrico nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica

77. Respecto de las condiciones del segundo eje rector de la reforma constitucional al sector eléctrico, esto es, el carácter estratégico de la planeación y control del sistema eléctrico nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, es importante acudir al proceso legislativo que le dio vida.

78. Del proceso legislativo se advierte que en las tres iniciativas que dieron origen a la reforma constitucional de mérito existió coincidencia en el sentido de que era necesario brindar mayor competitividad al sector eléctrico en *ciertas actividades*.

79. Se distinguieron, al menos, cuatro actividades principales en el sector eléctrico: (I) generación; (II) transmisión; (III) distribución; y, (IV) suministro. Conforme a esta división, se tiene que la generación consiste en la producción de energía eléctrica; la transmisión es el *transporte de energía eléctrica en alta tensión*; la distribución es el *transporte local en baja tensión*; y el suministro, *la venta al detalle y promoción*.⁴⁴

80. Las tres iniciativas son convergentes en relatar los antecedentes de la actividad de la industria eléctrica y concluyen, fundamentalmente, en la necesidad de redefinir la intervención estatal en tal industria, abandonando el modelo de *monopolio verticalmente integrado*, en el que el gobierno central controla y opera las cuatro actividades de la industria eléctrica.

81. Se expuso que fue adecuado que el Estado controlara las cuatro etapas del proceso del sistema eléctrico, a fin de lograr una cobertura nacional del servicio pues, en aquel momento, se requería de inversiones elevadas con períodos de maduración de largo plazo y de baja rentabilidad que difícilmente hubiesen podido efectuarse por la iniciativa privada. Sin embargo, una vez que

⁴⁴ Ver foja 16 de la iniciativa del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.



este modelo comenzó a mostrar señales de agotamiento, se modificó la Ley con la finalidad de definir que *ciertas* actividades de generación, exportación e importación, *no* se consideraran como servicio público.⁴⁵

82. No obstante, se sostuvo que a la fecha este modelo era lento y poco flexible para responder al crecimiento de la demanda, lo que no permitía aprovechar la eficiencia que podría aportar una mayor competencia en la generación y comercialización de energía eléctrica. En tal sentido, se propuso separar las actividades del sector eléctrico para lograr plena competencia en la *generación y comercialización* de energía eléctrica.

83. Se hizo especial énfasis en que, a diferencia de los hidrocarburos, la electricidad no era un recurso natural, por lo que el interés del Estado no era la propiedad sobre la energía, sino que ésta llegara en mejores condiciones a un mayor número de personas. Por tanto, se propuso abrir el mercado de la generación eléctrica para abatir los costos de producción, sin que el Estado perdiera rectoría en el control del sistema eléctrico nacional y la exclusividad de transmitir y distribuir la energía eléctrica como un servicio público indispensable.

84. A decir de la iniciativa, a través de estas modificaciones, el Estado contaría con las facultades necesarias para regir la expansión de las redes de transmisión y distribución y, en general, para intervenir conforme a las mejores prácticas internacionales y asegurar la confiabilidad, calidad, continuidad, sostenibilidad y eficiencia del suministro del servicio eléctrico.⁴⁶

85. Ciertamente, cabe precisar que, **respecto del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica**, en el dictamen se resaltó una de las finalidades de la iniciativa del Ejecutivo, consistente en que el Estado rijan la **expansión de las redes de transmisión y distribución** para asegurar la con-

⁴⁵ Entre ellas, la generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción; la producción independiente de energía para venta a Comisión Federal de Electricidad (CFE); la exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción, así como la importación destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios. Ver foja 30 de la iniciativa presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional.

⁴⁶ Ver foja 23 de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal.



fiabilidad, calidad, continuidad, sostenibilidad y eficiencia del suministro del servicio eléctrico, precisándose, además, que **el Estado Mexicano conserva el dominio de las distintas actividades involucradas en la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica por involucrar la existencia de redes en la prestación del servicio.** Esto, en los siguientes términos:

"Con las reformas que plantea la iniciativa del Ejecutivo Federal se pretende establecer las bases constitucionales para prever en la legislación secundaria un modelo que se sustenta en los siguientes elementos básicos:

"a) Se reserva al Estado el control del Sistema Eléctrico Nacional. Lo anterior permitirá que: I) el despacho sea eficiente, bajo principios de imparcialidad e independencia, aprovechando la energía de menor costo en beneficio de los usuarios, y II) **el Estado regirá la expansión de las redes de transmisión y distribución para asegurar la confiabilidad, calidad, continuidad, sostenibilidad y eficiencia del suministro del servicio eléctrico;** y,

"b) **El Estado mantiene la titularidad del servicio de transmisión y distribución eléctrica, a la vez que reitera su carácter de servicio público.** Conforme a las bases que se establezcan en las leyes, la CFE podrá celebrar contratos con particulares para auxiliarse de terceros a efecto de lograr los fines del servicio público.

"...

"En el sector eléctrico, por su parte, se considera indispensable distinguir **las distintas actividades involucradas en la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; actividades que por involucrar la existencia de redes en la prestación del servicio, constituyen un monopolio natural que resulta conveniente conservar en dominio del Estado Mexicano,** si bien con la posibilidad de que la nación pueda contratar con particulares, la forma en que éstos podrán participar en tales actividades. Por la misma razón, la nación conservará en exclusiva el control del Sistema Eléctrico Nacional.



"...

"De esta forma, al igual que en materia de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquido o gaseosos, la reforma constitucional dispone que **corresponde exclusivamente a la nación** el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como **el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica**, y que en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que la nación pueda celebrar contratos con particulares en los términos que habrá de establecer la legislación secundaria."

86. En ese sentido, se propuso la expedición de una Ley de la Comisión Federal de Electricidad que reorganizara las funciones administrativas y corporativas de la empresa; así como una diversa ley para el sector eléctrico que considerara la participación de nuevos jugadores en la generación y comercialización de la industria eléctrica en condiciones de competencia efectiva; así como el papel de las filiales de la CFE en cuanto a las actividades de generación, transmisión y distribución.

87. De manera paralela, otro de los ejes rectores de la reforma en materia de electricidad fue, precisamente, el énfasis en el control estatal en materia de control y operación del sistema eléctrico nacional y en el servicio público de transmisión y generación de energía. Estos temas fueron recogidos por la Ley de la Industria Eléctrica.

88. Ciertamente, la Ley de la Industria Eléctrica tiene como objeto regular la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica.⁴⁷

⁴⁷ Artículo 1. La presente ley es reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27 párrafo sexto y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica. Las disposiciones de esta ley son de interés social y orden público.

"Esta ley tiene por finalidad promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes."



89. La finalidad de esta ley es promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, *así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal*, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes.

90. Dicha normatividad precisa que el **sector eléctrico** comprende a la industria eléctrica y la proveeduría de insumos primarios para dicha industria; y, que las **actividades** de tal industria son de interés público; actividades que consisten en generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del **Sistema Eléctrico Nacional**, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista. Asimismo, reitera lo establecido en la Constitución Federal, en el sentido de que la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, son áreas estratégicas, materias en las que el Estado mantendrá su titularidad, sin perjuicio de que pueda celebrar contratos con particulares en los términos de esa normatividad.⁴⁸

91. En relación con la actividad constitucionalmente estratégica en materia eléctrica⁴⁹ referente al **Sistema Eléctrico Nacional**,⁵⁰ la Ley de la Industria Eléc-

⁴⁸ **Artículo 2.** La industria eléctrica comprende las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista. El sector eléctrico comprende a la industria eléctrica y la proveeduría de insumos primarios para dicha industria. Las actividades de la industria eléctrica son de interés público.

"La planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, son áreas estratégicas. En estas materias el Estado mantendrá su titularidad, sin perjuicio de que pueda celebrar contratos con particulares en los términos de la presente ley. El suministro básico es una actividad prioritaria para el desarrollo nacional."

⁴⁹ De acuerdo con los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, como se ha dicho, existen dos actividades estratégicas en materia eléctrica: (I) planeación y control del sistema eléctrico nacional; y, (II) servicio público de transmisión y distribución de la de energía eléctrica.

⁵⁰ **Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"XLIV. **Sistema Eléctrico Nacional:** El sistema integrado por:

"a) La Red Nacional de Transmisión;

"b) Las Redes Generales de Distribución;

"c) Las centrales eléctricas que entregan energía eléctrica a la Red Nacional de Transmisión o a las Redes Generales de Distribución;



trica establece en forma destacada lo siguiente en torno a la Planeación y Control de ese Sistema:

Planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional:

92. El Sistema Eléctrico Nacional está integrado por la Red Nacional de Transmisión,⁵¹ Redes Generales de Distribución,⁵² Centrales Eléctricas⁵³ que entreguen energía a la Red Nacional de Transmisión o Redes Generales de Distribución y equipos o instalaciones del Centro Nacional de Control de Energía para llevar a cabo el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional; esto es, dicho sistema constituye la infraestructura física que permite la transmisión, distribución y control del sistema eléctrico.

93. Conforme a la Ley de la Industria Eléctrica, las actividades de planeación y control de la infraestructura eléctrica se llevan a cabo mediante: (I) el *Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional*,⁵⁴ emitido por la Secre-

"d) Los equipos e instalaciones del CENACE utilizados para llevar a cabo el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional; y,

"e) Los demás elementos que determine la secretaría; ..."

⁵¹ **"Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

" ...

"XXXV. **Red nacional de transmisión:** Sistema integrado por el conjunto de las redes eléctricas que se utilizan para transportar energía eléctrica a las Redes Generales de Distribución y al público en general, así como las interconexiones a los sistemas eléctricos extranjeros que determine la secretaría."

⁵² **"Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

" ...

"XXXVI. **Redes generales de distribución:** Redes eléctricas que se utilizan para distribuir energía eléctrica al público en general."

⁵³ **"Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

" ...

"IV. **Central eléctrica:** Instalaciones y equipos que, en un sitio determinado, permiten generar energía eléctrica y productos asociados."

⁵⁴ **"Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

" ...

"XXXII. **Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional:** Documento expedido por la secretaría que contiene la planeación del Sistema Eléctrico Nacional, y que reúne los elementos relevantes de los programas indicativos para la instalación y retiro de Centrales Eléctricas, así como los programas de ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución;



taría de Energía que, entre otras cosas, incluye programas indicativos para la instalación y retiro de las Centrales Eléctricas, para la ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y Redes Generales de Distribución,⁵⁵ y (II) Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional, realizado por el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE).⁵⁶

⁵⁵ **Artículo 14.** La ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución se realizarán conforme a los programas que al efecto autorice la secretaría, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE.

"Los programas de ampliación y modernización para la Red Nacional de Transmisión y los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista serán autorizados por la secretaría a propuesta del CENACE, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE. los transportistas y distribuidores correspondientes podrán participar en el desarrollo de dichos programas.

"Los programas de ampliación y modernización para los elementos de las Redes Generales de Distribución que no correspondan al mercado eléctrico mayorista serán autorizados por la Secretaría a propuesta de los distribuidores interesados, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE.

"El Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional será emitido por la secretaría e incorporará los aspectos relevantes de los programas de ampliación y modernización.

"Dichos programas se desarrollarán bajo los principios siguientes:

"I. Procurarán la operación del Sistema Eléctrico Nacional en condiciones de eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad, seguridad y sustentabilidad;

"II. Incluirán los elementos de la Red Eléctrica Inteligente que reduzcan el costo total de provisión del Suministro Eléctrico o eleven la eficiencia, confiabilidad, calidad o seguridad del Sistema Eléctrico Nacional de forma económicamente viable;

"III. Se coordinarán con los programas promovidos por el Fondo de Servicio Universal Eléctrico; y,

"IV. Incorporarán mecanismos para conocer la opinión de los participantes del mercado y de los interesados en desarrollar proyectos de infraestructura eléctrica."

⁵⁶ **Artículo 15.** El Estado ejercerá el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional a través del CENACE, quien determinará los elementos de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución y las operaciones de los mismos que correspondan al mercado eléctrico mayorista; las demás operaciones de estas redes podrán ser realizadas por los transportistas o distribuidores, sujetándose a la coordinación del CENACE. El CENACE determinará la asignación de responsabilidades y procedimientos de coordinación con los transportistas y distribuidores a fin de ejercer el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional.

"Para el mejor cumplimiento de su objeto, el CENACE podrá formar asociaciones o celebrar contratos con particulares para que presten servicios auxiliares a la operación del mercado eléctrico mayorista. Las asociaciones y contratos respectivos deberán sujetarse a las siguientes condiciones:

"I. Los particulares con quienes el CENACE contrate serán solidariamente responsables por la prestación de los servicios correspondientes, en el ámbito del objeto de su participación; y,

"II. En la Constitución de gravámenes sobre los derechos derivados de las asociaciones y contratos, se hará constar que, bajo ninguna circunstancia, se podrán dar en garantía los bienes del dominio público objeto de los mismos."



94. Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica: consiste en las actividades necesarias para llevar a cabo la transmisión y distribución de energía eléctrica en la Red Nacional de Transmisión y en las Redes Generales de Distribución.

95. Del glosario de la Ley de la Industria Eléctrica donde se regula la Red Nacional de Transmisión y Red General de Distribución se determina que *transmisión* serán las actividades realizadas para *transportar energía eléctrica a las Redes Generales de Distribución y al público en general, así como las interconexiones a los sistemas eléctricos extranjeros*; por su parte, la *distribución* serán las acciones realizadas para *distribuir energía eléctrica al público en general*.

96. Conforme a la Ley de la Industria Eléctrica, las actividades de transmisión y distribución se realizarán conforme a criterios de *calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad*, previstos en las condiciones generales para la prestación del Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y otras disposiciones emitidas por la Comisión Reguladora de Energía.⁵⁷

97. Asimismo, por lo que respecta al Sistema Eléctrico Nacional, la propia ley establece que se asegurará, entre otras cosas, su calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad.⁵⁸ Los criterios referidos se definen en la Ley de la Industria Eléctrica, en su artículo 3, de la siguiente manera:

Calidad: Grado en el que las características y condiciones del suministro eléctrico cumplen con los requerimientos técnicos determinados por la CRE con el fin de asegurar el correcto desempeño e integridad de los equipos y dispositivos de los usuarios finales (fracción II del artículo 3).

⁵⁷ **Artículo 28.** Las obligaciones en materia de calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad se establecerán en las condiciones generales para la prestación del Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás disposiciones que al efecto emita la CRE. Los transportistas y los distribuidores no tendrán responsabilidad por los costos que ocurran en el mercado eléctrico mayorista como resultado de caso fortuito o fuerza mayor."

⁵⁸ **Artículo 6.** El Estado establecerá y ejecutará la política, regulación y vigilancia de la industria eléctrica a través de la secretaría y la CRE, en el ámbito de sus respectivas competencias, teniendo como objetivos los siguientes:

"I. Garantizar la eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad del Sistema Eléctrico Nacional; ..."



Confiabilidad: Habilidad del Sistema Eléctrico Nacional para satisfacer la demanda eléctrica de los usuarios finales bajo condiciones de suficiencia y seguridad de despacho, conforme a los criterios respectivos que emita la CRE (fracción X del artículo 3).

Continuidad: Satisfacción de la demanda eléctrica de los usuarios finales con una frecuencia y duración de interrupciones menor a lo establecido en los criterios respectivos que emita la CRE (fracción XI del artículo 3).

Seguridad de despacho: Condición operativa en la cual se pueden mantener la calidad y continuidad de la operación del Sistema Eléctrico Nacional, en el corto plazo, frente a la falla de un elemento o múltiples elementos del mismo, conforme a los criterios respectivos que emita la CRE (fracción XLI del artículo 3).

98. Finalmente, el **control operativo** del Sistema Eléctrico Nacional comprende la asignación y despacho de las Centrales Eléctricas y de la demanda controlable, la operación de la Red Nacional de Transmisión que corresponda al mercado eléctrico mayorista y la operación de las Redes Generales de Distribución que corresponda al mercado eléctrico mayorista.⁵⁹

B. Régimen de responsabilidad patrimonial del Estado

99. En primer lugar, cabe señalar que fue con la reforma constitucional de catorce de junio de dos mil dos que se adicionó un segundo párrafo al artículo 113, en donde por primera vez se estableció la responsabilidad objetiva, y la posibilidad de demandar en forma directa al Estado.

⁵⁹ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"XV. Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional: La emisión de instrucciones relativas a:

"a) La asignación y despacho de las Centrales Eléctricas y de la Demanda Controlable;

"b) La operación de la Red Nacional de Transmisión que corresponda al Mercado Eléctrico Mayorista, y

"c) La operación de las Redes Generales de Distribución que corresponda al Mercado Eléctrico Mayorista; ..."



100. Ciertamente, a partir de esa reforma, el artículo 113 quedó redactado en los términos siguientes:

"Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

"La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes."

101. Posteriormente, al implementarse la reforma en materia de combate a la corrupción, de veintisiete de mayo de dos mil quince, se adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre esas disposiciones se encuentran los artículos 109 y 113 constitucionales, en torno a la responsabilidad patrimonial del Estado, pasando de manera íntegra el contenido del párrafo segundo del artículo 113, a ser el último párrafo del artículo 109, cuyo contenido normativo es:

"Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"...

"Fracción IV ...



"La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes."

102. Ahora, para tener el entendimiento cabal de las razones por las que surgió la figura en comento, resulta conveniente recordar que aquella adición del artículo 113, segundo párrafo, donde se incorporó a la Constitución Federal por primera vez la obligación del Estado de indemnizar directamente a los particulares con motivo de su responsabilidad objetiva tuvo lugar a través de la reforma constitucional publicada el catorce de junio de dos mil dos, en el Diario Oficial de la Federación; y contó con dos iniciativas, una del veintidós de abril y otra del dieciséis de junio, ambas de mil novecientos noventa y nueve.

103. En la exposición de motivos de la primera de esas iniciativas, se explicó que para estar en condiciones de afirmar la existencia de un auténtico Estado de derecho, era necesario, entre otras cuestiones, implementar un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, para cuyo efecto, una vez realizada la modificación constitucional, el propio legislador estaría en posibilidad de desarrollar a través de una ley reglamentaria de la materia, un sistema de responsabilidad directa y objetiva del Estado, en virtud del cual se reconocería la obligación de éste, de resarcir los daños y perjuicios que causara a los particulares, cuando éstos no tuvieran la obligación jurídica de soportarlos y, al mismo tiempo, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto. En cuanto a la indemnización a que tienen derecho los particulares por los daños causados por el Estado, se subrayó que la iniciativa se basó en un principio de ponderación a fin de equilibrar o cuando menos favorecer el equilibrio respecto del pago de indemnizaciones a los particulares que hayan sido afectados en su patrimonio, de manera que todo aquel que sufriera una lesión patrimonial, con motivo de la actividad del Estado, tendría derecho a ser indemnizado en la forma y términos que lo dispusieran las leyes que al efecto expidiera el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales.

104. Así, la reforma permitiría que tanto a nivel federal como estatal, se adoptaran medidas legales que contemplaran los lineamientos y requisitos que regularían las características del daño resarcible, los supuestos de imputabi-



alidad al Estado, las bases para la cuantificación del daño, las relaciones de causalidad entre el daño y la actividad del Estado, así como el procedimiento de reclamación para exigir las indemnizaciones resarcitorias provenientes de la responsabilidad patrimonial del Estado.

105. La intención del Poder Constituyente de establecer la responsabilidad patrimonial del Estado se advierte de la iniciativa, que de manera textual dice:

"... **Proceso legislativo: Exposición de motivos.**—Cámara de Origen: Diputados.—Exposición de motivos.—México, D.F., a 22 de abril de 1999. Iniciativa de Diputados (grupo parlamentario del PRI).—Los suscritos, diputados a la LVII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad comprendida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de decreto por el que se modifica la denominación del título cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, al tenor de la siguiente: Exposición de motivos.—El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 postula, entre sus objetivos esenciales, la consolidación de un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, en el que la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.—Los mexicanos hemos incorporado nuevos derechos fundamentales a la Constitución de 1917 y contamos con leyes que integran un amplio sistema jurídico. Sin embargo, tenemos que reconocer que nuestro marco normativo e institucional aún debe responder de mejor manera a las expectativas y a las condiciones de nuestro tiempo.—Se ha considerado que para hablar propiamente de un **Estado de derecho**, es necesario el cumplimiento de los siguientes requerimientos: a) La existencia de un orden jurídico estructurado, al que se encuentren sometidas las actuaciones del Estado; b) El reconocimiento de los derechos públicos subjetivos –o garantías individuales– de los gobernados; c) El establecimiento de medios idóneos para la defensa de esos derechos; y, d) **Un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.**—A ochenta y un años de la promulgación de la Constitución Política de 1917, no hemos logrado consolidar un mecanismo que permita resolver satisfactoriamente el problema que se presenta cuando, **a consecuencia**



de la actividad que realiza el Estado –sea ésta regular o irregular, lícita o ilícita– se ocasionan daños y perjuicios a un particular o gobernado, sin que éste tenga la obligación jurídica de soportarlos; es decir, no se ha edificado un auténtico sistema de responsabilidad patrimonial de carácter objetivo y directo, que colme tal deficiencia.—Las acciones que más se han acercado hacia la consecución de un régimen de responsabilidad del Estado con las características señaladas, datan del año de 1941, cuando de una manera plausible pero insuficiente, se expidió la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, misma que fue abrogada en 1988 por falta de operatividad técnica, en lugar de haberse actualizado y perfeccionado.—También existen diversos ordenamientos legales que, sin responder a una misma base jurídica sistemática y bien justificada, prevén algunos supuestos de responsabilidad objetiva o por riesgo creado, como la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares; la Ley Federal del Trabajo, en lo relativo a riesgos de trabajo; la Ley Aduanera, con relación al extravío de bienes depositados en recintos fiscales, y el propio Código Civil, en lo que se refiere a riesgos profesionales y utilización de objetos peligrosos; y finalmente, la Ley de Vías Generales de Comunicación que previó una responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva originada por daños causados por la operación de una aeronave, si bien la parte conducente de dicho ordenamiento legal fue derogada por la Ley de Aviación Civil de 1995, aunque esta última recogió las disposiciones contenidas en la Ley de Vías Generales de Comunicación, en materia de responsabilidad objetiva.—La insuficiencia legislativa actual y general en materia de responsabilidad patrimonial del Estado es manifiesta, pues para estar en posibilidades de iniciar una acción de responsabilidad extracontractual contra el Estado –que es el supuesto de la responsabilidad como aquí es entendida–, es menester que previamente se logre la identificación del servidor público causante del daño reclamado, la demostración de su culpabilidad directa, así como la acreditación en juicio de la insolvencia del servidor público respectivo. Sólo agotados todos estos requisitos podría iniciarse una acción de responsabilidad subsidiaria contra el Estado, exclusivamente por hechos o actos ilícitos; en la inteligencia de que a partir de las reformas de 1994 al Código Civil del Distrito Federal, se prevé adicionalmente el supuesto de la responsabilidad solidaria del Estado, cuando ante el hecho o acto ilícito haya habido dolo.—Cabe apuntar que dicha reforma no resuelve completamente el problema, toda vez que



son posiciones hoy superadas por la doctrina más actualizada sobre tan importante y trascendente tema para el derecho administrativo, ya que la responsabilidad 'solidaria' postula que el perjudicado pueda acudir indistintamente en contra del servidor público o del Estado para presentar su reclamo; mientras que **bajo un régimen de responsabilidad 'directa', es el Estado el único responsable frente al particular para efectuar el pago de la indemnización correspondiente, sin perjuicio de que posteriormente el Estado pueda exigir en vía de regreso el pago hecho al particular lesionado, en contra del servidor público que sea declarado responsable por falta grave.** ... En tal virtud, secretarios de la Cámara de Diputados, es necesario remontar el grave e injustificado retraso que México tiene en relación con otros países, en cuanto al grado de desarrollo en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. Por ello, resulta impostergable incorporar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una garantía de integridad patrimonial en favor de los particulares contra la actividad lesiva que sea consecuencia del funcionamiento regular o irregular del Estado, toda vez que esta incorporación constituiría la base para establecer el deber del Estado de indemnizar al particular que haya sufrido una lesión en su patrimonio, lo cual sería a su vez el fundamento expreso para que en los ordenamientos legales secundarios se desarrollen y pormenorizan los mecanismos a partir de los cuales los particulares podrán reclamar la indemnización correspondiente, en contra de aquellas lesiones patrimoniales causadas por la autoridad estatal que no tengan la obligación jurídica de soportar.—Derivado de lo anterior, la iniciativa que sometemos a la consideración del honorable Congreso de la Unión, propone modificar la denominación del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adicionar un segundo párrafo al artículo 113 de la propia Carta Magna, a fin de incorporar en el Texto Constitucional dos aspectos fundamentales: 1. El establecimiento expreso de una nueva garantía que proteja la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos respecto de la **actividad del Estado**; y, 2. La **obligación correlativa del Estado a la reparación de las lesiones antijurídicas que con su actividad irroque en el patrimonio de todo individuo** que goce de dicha garantía.—Estas modificaciones constitucionales permitirían desarrollar más adelante, a través de una ley reglamentaria de la materia, **un sistema de responsabilidad directa y objetiva del Estado, en mérito del cual se reconocería la obligación de éste, de resarcir los daños y perjuicios que cause a los par-**



ticulares, cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos y, al mismo tiempo, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto.—En relación con la indemnización a que tienen derecho los particulares por los daños causados por el Estado, es importante subrayar que la presente iniciativa se ha basado en un principio de ponderación al indicar que ‘todo aquel que sufra una lesión en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad del Estado, tendrá derecho a ser indemnizado en forma proporcional y equitativa’, con lo cual se busca equilibrar o cuando menos favorecer el equilibrio respecto del pago de indemnizaciones a los particulares que hayan sido afectados en su patrimonio. ... Esta iniciativa respeta las órbitas de competencia de la Federación y de las entidades federativas, ya que todo aquel que sufra una lesión patrimonial, con motivo de la actividad del Estado, **tendrá derecho a ser indemnizado en la forma y términos que lo dispongan las leyes que al efecto expidan el Congreso de la Unión** y las Legislaturas Locales. Es decir, la reforma permitiría que tanto a nivel federal como estatal, se adopten medidas legales que contemplen los lineamientos y requisitos que regularían las características del daño resarcible, los supuestos de imputabilidad al Estado, las bases para la cuantificación del daño, las relaciones de causalidad entre el daño y la actividad del Estado, así como el procedimiento de reclamación para exigir las indemnizaciones resarcitorias provenientes de la responsabilidad patrimonial del Estado. entre otras. ... A fin de propiciar la efectividad de las reformas constitucionales que se proponen, se propone señalar en el artículo segundo transitorio del decreto correspondiente, que **el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de dichas reformas, deberán expedir las correspondientes leyes de responsabilidad patrimonial del Estado, así como realizar las modificaciones legales que sean necesarias para proveer a su debido cumplimiento. Lo anterior**, en razón de que se estima pertinente conceder un tiempo razonable **para integrar de mejor manera los estándares de calidad de los servicios públicos**, tal y como ha sido reconocido por el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, así como para que la misma administración pública tenga oportunidad de revisar y corregir, en su caso, las deficiencias más pronunciadas que pudiesen identificarse en la prestación de los servicios públicos, en forma previa a la entrada en vigor del instrumento legal respectivo."



106. En la segunda exposición de motivos, contenida en la iniciativa de dieciséis de junio de mil novecientos noventa y nueve, atendiendo a diversas opiniones doctrinarias, se distinguió entre la responsabilidad subjetiva e indirecta del Estado que hasta entonces prevalecía y por virtud de la cual éste respondía sólo de manera subsidiaria por los daños que causaban sus funcionarios y dependientes a los particulares, una vez acreditada su culpa, e hizo hincapié en que la adición propuesta correspondía a la responsabilidad objetiva del Estado. En esa exposición de motivos se dice lo siguiente:

"... Cámara de Origen: Diputados. Exposición de motivos. México, D.F., a 16 de junio de 1999. Iniciativa de diputados (Grupo Parlamentario del PAN).—H. Comisión Permanente del Congreso de la Unión.—Los suscritos diputados a la LVII Legislatura, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en el artículo 71-II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55-II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión, sometemos a la consideración de esa H. Cámara de Diputados, la presente.—Iniciativa para adicionar un duodécimo párrafo al artículo 16, un segundo párrafo al artículo 113, una fracción VIII al artículo 116, y un segundo párrafo a la base quinta apartado C del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así como para modificar la denominación del título cuarto de la citada Ley Fundamental.—Según Gabino Fraga, 'El principio que rige en México es el de la irresponsabilidad del Estado y que sólo excepcionalmente, y por virtud de una ley expresa, puede el particular obtener una indemnización del Estado'.—Que entre los casos de excepción, afirma, están únicamente: el de expropiación por causa de utilidad pública; el de los daños causados por la revolución, y el de la responsabilidad subsidiaria del Estado en el caso previsto por el artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal.—Que de acuerdo con este precepto, 'el Estado no asume una obligación directa de indemnizar los daños causados por sus funcionarios, sino que debe exigirse previamente a éstos, en lo personal, la reparación procedente ...' Además, esa responsabilidad subsidiaria parece no estar establecida más que para el caso de que exista culpa de parte del funcionario, puesto que el precepto de que venimos hablando se encuentra dentro del capítulo del Código Civil relativo a 'las obligaciones que nacen de los actos ilícitos'.—Lo anterior, 'hace pensar fundadamente que la legislación mexicana se ha mantenido en una situación de atraso tal que bien puede



decirse que no se ha logrado en nuestro país un verdadero Estado de derecho ...'. ... Como bien afirma el jurista mexicano Álvaro Castro Estrada, 'De las reflexiones aludidas podemos concluir que las modificaciones al anterior artículo 1928 no introducen cambio sustancial al régimen existente desde 1928 –año de la expedición del Código Civil vigente–, que nos invite a claudicar de nuestra pretensión de coadyuvar al convencimiento general sobre la **necesidad de contar con un sistema moderno y ponderado, de responsabilidad patrimonial del Estado, sustentado en principios más propios a su naturaleza, como son los de carácter administrativo**. En realidad, se advierte que la *ratio legis* de la reforma es de carácter penal y no se pretendió establecer un régimen de responsabilidad directa del Estado por la actuación de sus agentes públicos ...'.—Por lo que respecta al artículo 77 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el autor últimamente citado, opina: '1. El sistema únicamente se refiere a la actuación anormal o ilícita de los servidores públicos; excluyendo tácitamente los daños y perjuicios que los mismos (sic) puedan ocasionar con su actuación normal o lícita. Para estos últimos casos, la ley no prevé reparación alguna en favor de los particulares lesionados.'—'... En efecto, en el ámbito de la doctrina sobre el tema de la responsabilidad del Estado, un sistema de responsabilidad directa y objetiva es aquel que, sin necesidad de procedimiento administrativo o juicio previo, el Estado reconoce su responsabilidad directa e indemniza cuando se le haya acreditado la realidad de los daños resentidos en el patrimonio de los particulares que no tengan el deber jurídico de soportarlos, independientemente de la falta o culpabilidad de sus agentes; de aquí su calificación de responsabilidad objetiva. Lo anterior, sin perjuicio de poder repetir posteriormente contra los servidores públicos que –ahora sí–, sean hallados responsables –por faltas graves como comentaremos más adelante–, de acuerdo a los procedimientos y estándares de los servicios que presten.'—'9. Otro de los asuntos que no queda suficientemente resuelto, es el relativo a la doble legislación que regula la responsabilidad del Estado: la civil (responsabilidad subsidiaria y solidaria) y la administrativa (responsabilidad indirecta y subjetiva). ...'.—Nuestra propuesta es a favor, desde luego, de establecer un régimen de responsabilidad patrimonial del Estado para que éste indemnice a toda persona que se vea afectada en sus bienes y derechos con motivo de la actividad del Estado, sin importar que ésta sea lícita o ilícita, regular o irregular (excepto cuando exista causa de fuerza mayor), y que tal responsabilidad sea directa en todos los casos.—Sin embargo, el derecho a que se reparen los daños y perjuicios que el



Estado cause en el patrimonio de los particulares, debe estar consagrado como garantía individual, sin perjuicio de que la obligación del Estado para resarcir los daños esté también contemplada en la parte orgánica de la Constitución General de la República. Como las garantías individuales valen ante todo tipo de autoridades, ya sean federales, estatales o municipales, la correlativa obligación de pagar los daños la tendrán la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.—Por todo lo anterior, proponemos establecer como garantía individual y como obligación del Estado, un sistema de responsabilidad directa para que el Estado responda de los daños y perjuicios que con su actividad, ocasione en el patrimonio de los particulares.—Debe por ello, adicionarse un párrafo más, el duodécimo, al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:" ...

107. Por otra parte, no está de más señalar que en el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal emitido el veintinueve de abril del dos mil, se precisó la conveniencia de que **por algún tiempo** la responsabilidad patrimonial del Estado se aplicara exclusivamente a los actos de la administración pública, sin que para ello fuera necesario establecer la obligación para cada una de las instancias de poder, en razón de que al señalarse como un derecho constitucional para el particular, quedaban obligadas todas las autoridades a llevar a cabo esa indemnización, en los siguientes términos:

"... **Proceso legislativo: Dictamen/origen.**—Dictamen.—México, D.F., a 29 de abril de 2000.—Honorable Asamblea: A la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales fue turnada, para su estudio y dictamen, la iniciativa de reforma constitucional presentada al Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el 22 de abril de 1999, y suscrita por los diputados Marcos Bucio Mújica, Miguel Quirós Pérez y Rafael Ocegüera Ramos, todos integrantes del Partido Revolucionario Institucional. En dicha iniciativa se propone modificar la denominación del título cuarto y adicionar un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer a nivel constitucional la responsabilidad patrimonial del Estado, y el derecho de los particulares a ser indemnizados cuando sufran un daño o lesión por causa de la actividad pública del Estado. ... VIII. Los miembros de estas comisiones, después de haber hecho los análisis pertinentes y sopesado las consecuencias de



las modificaciones legales y constitucionales que se plantean, buscando como primer objetivo el respeto de la justicia en nuestro Estado, consideran conveniente proponer que **la responsabilidad patrimonial del Estado se aplique exclusivamente a los actos de la administración pública**, por lo siguiente: a) No obstante que el Estado puede causar daños por la actuación de cualquiera de sus órganos, es evidente que la mayor parte de ellos, el sector que requiere de mayor protección, es el que corresponde al órgano ejecutivo, a la actividad de la administración pública; b) La institución de la responsabilidad patrimonial del Estado se ha ubicado y ha avanzado preferentemente en el ámbito del derecho administrativo, debido a que se hace recaer sobre los actos administrativos, que son aquellos que producen efectos singulares y tienen como finalidad la aplicación de una ley.

"...

"Es pertinente hacer la aclaración de que sí quedarían incluidos los daños causados por los actos administrativos que realizan los órganos legislativo y judicial, ya que el criterio de separación seguido es en razón de su naturaleza y de sus efectos, no así del órgano que lo expide.

"...

"Por otra parte, los miembros de estas comisiones, después de haber deliberado sobre la pertinencia de establecer un régimen amplio y general de responsabilidad patrimonial del Estado, es decir, incluir como susceptible de responsabilidad del Estado y, por ende, de las indemnizaciones respectivas, a toda actividad lesiva de la administración pública que fuese consecuencia del funcionamiento ya sea regular o irregular de la actividad administrativa del Estado, **se ha considerado conveniente restringir, cuando menos por algún tiempo, la responsabilidad del Estado exclusivamente a su actividad administrativa irregular**; máxime que se encuentran resistencias a aceptar que el Estado pudiese ser responsable de los daños y perjuicios que con su actuar irroga a los particulares en el caso de haber actuado de acuerdo a los estándares medios de los servicios públicos, es decir, que sean consecuencia de su actividad administrativa regular o normal.



"En tal virtud, estas comisiones han estimado que por el alcance nacional de esta iniciativa, es prudente evaluar transcurrido algún tiempo, la operatividad del instituto jurídico de la responsabilidad patrimonial del Estado, en los términos que más adelante se indican, para posteriormente reexaminar la posibilidad de ampliar la cobertura de la responsabilidad del Estado a su actividad lesiva de carácter regular, cuando se generen lesiones patrimoniales que los particulares no tuvieran la obligación jurídica de soportar y que, honrando el principio de solidaridad social, pudiesen también ser motivo de indemnización.

"Así pues, **se precisa que el alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado debe circunscribirse a la lesividad de su actividad irregular**, con lo cual además se cubriría el mayor número de incidencias de afectación patrimonial del Estado.

"IX. El siguiente punto a considerar, es el referente a las instancias competentes para reglamentar esta institución. En la iniciativa presentada segunda en tiempo, se propone modificar los artículos 113, 116 y 122 de la Constitución, con el fin de establecer específicamente y por separado, la obligación de indemnizar por daños causados, tanto de los Estados, como de los Municipios, el Distrito Federal y la Federación. En la opinión de estas comisiones **no es necesario establecer la obligación para cada una de las instancias de poder, porque al señalarse como un derecho constitucional para el particular, expresada, según dijimos, en su tipología, como un mandato al legislador, quedan obligadas todas las autoridades a llevar a cabo esa indemnización, y a expedir, como un medio indispensable para hacer efectivo ese derecho, la legislación respectiva.**

"La intención de establecerlo para cada autoridad por separado, ratificándolo mediante la modificación de los artículos 113, 116 y 122, la interpretamos en el sentido de ganar en claridad y contundencia; sin embargo, estas comisiones consideran que además de no ser necesario para su obligatoriedad, iría en contra del principio de economía constitucional.

"X. Tomando como base lo anterior, **la reglamentación de esta institución quedaría a cargo del Congreso de la Unión** y de las Legislaturas Locales de las entidades federativas, estando facultadas para expedir leyes administrativas



en el ámbito de su competencia. Nos parece claro, tal como se deduce de las mismas iniciativas, que no hay necesidad de señalar expresamente la facultad de expedir estas leyes, ni hacer la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, que le corresponde al órgano Constituyente, toda vez que se puede aplicar sin dificultad el principio del artículo 124 constitucional. En efecto, si, como proponemos en este dictamen, se establece que la reglamentación de la responsabilidad del Estado, se hará conforme a la ley, debe entenderse que quedan facultados tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas Locales, para expedir, en el ámbito de su competencia, las leyes respectivas; es decir, en virtud de que la tipología constitucional de las adiciones que se proponen, consiste en un mandato al legislador, este se entiende dirigido a todos los órganos legislativos que integran los diversos órdenes jurídicos de nuestro Estado Mexicano. Así pues, **la responsabilidad patrimonial corresponderá a la Federación, Estados o Distrito Federal, según de quién dependa el órgano que llevó a cabo la actividad dañina.** En cuanto a los Municipios, que indudablemente, según el artículo 115 constitucional, son autoridades administrativas susceptibles de responsabilidad, toca a las Legislaturas Locales establecer los procedimientos para hacer valer la responsabilidad frente a los mismos (sic).

"Por estas razones estamos de acuerdo, en los términos de la iniciativa, presentada primero en tiempo, que **al establecer la institución jurídica de la responsabilidad patrimonial del Estado en la forma mencionada, se están respetando las órbitas de competencia de la Federación y de las entidades federativas.**

"XI. Al tratarse de una responsabilidad administrativa regida por las leyes de la materia, los iniciadores proponen, con toda lógica, que sean **los Tribunales de lo Contencioso Administrativo –a nivel federal el Tribunal Fiscal de la Federación– los que conozcan de las acciones en contra del Estado por las lesiones causadas.** Sin embargo, esta Comisiones Unidas consideran que no es necesario ni conveniente establecerlo a nivel primario, primeramente porque la Constitución establece en el artículo 116 fracción V que 'La Constitución y Leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo', sin obligarlos a ello, por lo que cabe la posibilidad constitucional de que un Estado



resuelva la competencia de sus conflictos administrativos por otros tribunales. Siendo congruentes con esta disposición constitucional, no nos parece indicado establecer la competencia de determinados tribunales como imposición constitucional. Como segunda razón, consideramos que el objetivo de la reforma constitucional es establecer la responsabilidad directa del Estado por los daños que cause en su actividad pública, bajo las bases de equidad, y no así el procedimiento específico, que es materia propia de una ley secundaria." ...

108. Como se ve, en las exposiciones de motivos referidas, se explica la necesidad de incorporar un párrafo al artículo 113 constitucional, con el fin de regular la responsabilidad patrimonial del Estado y reconocer la responsabilidad objetiva directa, y a la par impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto, entre ellas los servicios públicos.

109. Cabe enfatizar que la reforma en comento tuvo como propósito fundamental *dejar atrás el hasta entonces carácter "civilista" y "subjetivo" de la responsabilidad patrimonial estatal, y dar pie a una de carácter "objetiva y directa"*, sobre ello, este Pleno se ha pronunciado, por ejemplo, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 4/2004**,⁶⁰ donde puso de manifiesto lo siguiente:

Inicialmente se consideró que el Estado no se encontraba obligado a resarcir los daños que pudiera ocasionar a los particulares con motivo de su actuación.

- En un segundo momento se estableció su responsabilidad indirecta, siendo los funcionarios específicos que hubiesen generado el daño –y no el Estado– los directamente obligados a resarcirlos. Así, el Estado únicamente estaba obligado de manera subsidiaria; esto es, respondía únicamente cuando el funcionario hubiese sido declarado directamente responsable e insolvente.

- Derivado del crecimiento de la intervención estatal en la vida de los particulares y de la dificultad de exigirle se responsabilizara por los daños que

⁶⁰ Resuelta el siete de febrero de dos mil ocho por unanimidad de diez votos.



cometía, en 2002 una reforma constitucional modificó el sistema de responsabilidad patrimonial.⁶¹

- Dicha reforma pretendió dejar atrás el hasta entonces carácter "civilista" y "subjetivo" de la responsabilidad patrimonial estatal, y dar pie a una de carácter "**objetiva y directa**".

- Con motivo de esa reforma constitucional, al establecerse una **responsabilidad directa** se buscó dejar atrás el régimen "subsidiario" de forma que *cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor.*

110. Es fundamental destacar que en dicho precedente, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó las características que definen el alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado, en cuanto a que es directa y objetiva.⁶² Es **directa** porque se reclama sin que tenga que acreditarse la actuación ilícita del servidor que causó el daño. Por otra parte, resulta **objetiva** en atención a que se desvincula de la negligencia o intencionalidad del servidor,⁶³ para surgir a partir de que se acredita la actuación irregular, es decir, la que se realice de manera "ilegal" o "anormal", en contraste con las condiciones normativas o los parámetros credos por la propia administración.⁶⁴

⁶¹ Reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002. En términos de esta modificación, la responsabilidad patrimonial del Estado por actividad administrativa irregular estuvo prevista en el artículo 113 constitucional y que fue en virtud de la posterior reforma de 27 de mayo de 2015 que se transfirió en idénticas consideraciones al último párrafo del artículo 109.

⁶² Cfr. Jurisprudencia P./J. 42/2008, cuyo rubro es: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 722, registro digital: 169424.

⁶³ Cfr. Jurisprudencia P./J. 43/2008, cuyo rubro es: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 719, registro digital: 169428.

⁶⁴ El concepto de "objetividad" se desarrolló también en la jurisprudencia P./J. 44/2008, cuyo rubro es: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 389, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, NO VIOLA EL ARTÍCULO 113 DE



111. Se precisó que al establecerse la **responsabilidad objetiva** se buscó dejar atrás cualquier elemento de índole *subjetivo*—como la negligencia, el dolo o la intencionalidad—, de tal manera que lo relevante fuera el daño patrimonial que el particular no tuviera el deber de soportar como consecuencia de "... una actividad irregular del Estado, entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración".⁶⁵

112. Se estableció el concepto **actividad administrativa irregular**, entendida como "*la actuación estatal desplegada sin satisfacer la normatividad propia para la realización de ese acto*", condición con la que el Constituyente Permanente

"... abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado, así como cualquier elemento vinculado con el dolo en la actuación del servidor público, a fin de centrarse en los actos propios de la administración que son realizados de manera anormal o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración".⁶⁶

113. Sobre las características que definen el alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado, la Primera Sala ha precisado que el término "objetiva" que califica al régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado, no lo es en el sentido que se le atribuye a la "responsabilidad objetiva civil", sino la derivada de un actuar irregular del Estado; y, que para que proceda el pago indemnizatorio por tal actuar, han de concurrir (a) la existencia de un daño, que sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una o varias personas, (b) imputable a la administración pública, por ser efecto de su actividad administrativa irregular, (c) un nexo causal entre uno y otro.⁶⁷

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN CUANTO ÉSTE CONTEMPLA UN SISTEMA DE RESPONSABILIDAD OBJETIVA." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 720, registro digital: 169427.

⁶⁵ Tesis P./J. 42/2008, anteriormente citada.

⁶⁶ Tesis P./J. 43/2008 anteriormente citada.

⁶⁷ Cfr. tesis aislada 1a. CLXXI/2014 (10a.), cuyos título y subtítulo son: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. REQUISITOS PARA QUE PROCEDA.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 820, registro digital: 2006255.



114. Ahora, la reforma en comento dejó a los órganos legislativos regular los alcances de la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado mediante la adecuación del marco normativo respectivo para definir los supuestos, sujetos, excepciones y procedimiento a seguir, ello con la limitación de no poder desvirtuar el esquema constitucional que fija la procedencia del derecho sustantivo a una indemnización a partir de que se acredite la existencia de un daño imputable al Estado y que sea consecuencia de su actuación irregular.

115. En cumplimiento al mandato constitucional, el treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, reglamentaria del artículo 113 constitucional citado, actualmente reglamentaria del último párrafo del artículo 109 constitucional,⁶⁸ la cual entró en vigor el primero de enero de dos mil cinco, como expresamente se señaló en el artículo primero transitorio, en cuya exposición de motivos correspondiente se exaltó el establecimiento expreso de una

⁶⁸ Esto es así, pues como ya se mencionó, con motivo del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, entre ellos, se reformaron los artículos 109 y 113 de la Carta Magna, respecto a la responsabilidad patrimonial del Estado. Así el contenido del anterior segundo párrafo del artículo 113 constitucional, pasó a ser el último párrafo del artículo 109; y en el décimo primer transitorio del citado decreto de reforma constitucional, se estableció que la ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 13, se entendería referida al último párrafo del artículo 109 constitucional. La regulación sobre la responsabilidad patrimonial del Estado que estaba prevista en el artículo 113 constitucional, ahora se encuentra contenida, con idéntica redacción, en el artículo 109, último párrafo.

"Comparativa de las normas constitucionales:

<p>Artículo 113 (vigente desde el 14 de junio de 2002 hasta el 26 de mayo de 2015)</p>	<p>Artículo 109, último párrafo (vigente desde el 27 de mayo de 2015)</p>
<p>"Artículo 113. ... "..." "La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes."</p>	<p>"Artículo 109. "..." "La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes."</p>



garantía que protegiera la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos respecto de la actividad administrativa del Estado y el deber de reparar lesiones antijurídicas que con su actividad administrativa causase en el patrimonio de todo individuo que goce de dicha garantía. La exposición de motivos que en lo conducente establece:

"... **Proceso legislativo: Exposición de motivos.**—Cámara de Origen: Senadores.—Exposición de motivos.—México, D.F., a 24 de septiembre de 2002.—Iniciativa de senadores.—C. Presidente de la Mesa Directiva del H. Senado de la República presente.—Los que suscribimos, Senadores de la LVIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en uso de la facultad que nos confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos ante usted la siguiente iniciativa con proyecto de decreto de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, conforme a lo siguiente: Exposición de motivos.—La institución de la responsabilidad patrimonial del Estado constituye uno de los temas más relevantes del derecho administrativo, al grado de que puede afirmarse que, conjuntamente con el principio de legalidad, conforman los pilares fundamentales de dicha rama del derecho.—La afirmación anterior, en gran medida, encuentra sustento en el principio de que no puede haber ‘daño sin reparación’ a menos de que haya obligación jurídica expresa de soportar ciertos daños. Entre los principios fundamentales que inspiran esta institución se encuentra el de la ‘solidaridad social’, por virtud del cual se acepta que las cargas que conlleva la convivencia social deben repartirse entre sus integrantes.—Es por ello que, a partir de la bienvenida reforma realizada al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, se ha superado la etapa de retraso que imperaba en nuestro país en materia restitutoria del Estado, al optar por el establecimiento expreso de una nueva garantía que protege la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos respecto de la actividad administrativa del Estado y establece el deber del Estado de reparar las lesiones antijurídicas que con su actividad cause en el patrimonio de todo individuo que goce de dicha garantía.—La incorporación del instituto de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado a nuestra Ley Suprema constituye la base para establecer la obligación del Estado de indemnizar al particular que haya sufrido una



lesión en su patrimonio, que no tenga la obligación legal de soportar, que representa el fundamento expreso para que en los ordenamientos legales secundarios se desarrollen y pormenoricen los mecanismos a partir de los cuales los particulares podrán reclamar la indemnización correspondiente, respecto de aquellas lesiones patrimoniales causadas por la autoridad federal.—Es por ello que resulta conducente e impostergable la expedición de una Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, como ordena el Constituyente Permanente, y propone la presente iniciativa, a fin de hacer eficaz la instrumentación del instituto resarcitorio —ya introducido como garantía constitucional en nuestra Ley Suprema mediante la adición de un segundo párrafo al artículo 113—, lo cual permitirá desarrollar un sistema de responsabilidad general, objetiva, directa y ponderada del Estado, en mérito del cual se reconozca la obligación de éste, de resarcir los daños y perjuicios que cause a los particulares, cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos y, al mismo tiempo, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto.—Cabe señalar que la propuesta legal que en este momento se presenta es consistente con uno de los objetivos primordiales que se encuentran plasmados en un valioso instrumento gubernamental de carácter administrativo, de indudable utilidad para la aplicación práctica del régimen de responsabilidad del Estado que se propone. Se trata del acuerdo por el que se creó la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2000. En efecto, dicha comisión tiene como uno de sus objetivos fundamentales el de crear una cultura del servicio público sustentada en valores y principios éticos que se reflejen en el quehacer cotidiano de las instituciones y los servidores públicos, además de establecer los lineamientos y líneas de acciones concretas en el conjunto de la administración pública federal para prevenir la corrupción. La relación y complementariedad existe en cuanto a que una de las finalidades de la institución que se pretende incorporar —de la misma manera que lo persigue la comisión— es la elevación de la calidad de los servicios públicos federales" ...

116. Lo anterior también se vio reflejado en el texto de la propia ley, pues ésta en su artículo 1o., dispone que tiene por **objeto** fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.



117. Además, dicha norma reconoce que la responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es **objetiva y directa**, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esa ley y en las demás disposiciones legales a que hace referencia.⁶⁹

118. Finalmente, respecto de los **sujetos** que resulta aplicable, el artículo 2o., párrafo primero, del propio ordenamiento legal señala que son, entre otros, los entes públicos federales, dentro de los que se encuentran las entidades de la administración pública federal y cualquier otro ente público de carácter federal.⁷⁰

Conclusiones

119. En este contexto, si como quedó precisado al examinar la **naturaleza** de la CFE ésta es una empresa productiva del estado, una nueva forma orgánica dentro del sector público, que es propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y que goza de autonomía técnica, operativa y de gestión, entonces, sin duda, forma parte de la administración pública federal, y es claro que es **sujeto** de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, como lo sostuvieron las Salas.

120. Ahora, en cuanto a las **funciones** que realiza, cabe señalar que, como se puso de manifiesto al examinar la reforma constitucional en materia de ener-

⁶⁹ "Artículo 1. La presente ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

"Para los efectos de esta ley, se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate."

⁷⁰ "Artículo 2. Son sujetos de esta ley, los entes públicos federales. Para los efectos de la misma, se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la administración pública federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal."



gía, aun cuando se transformó a la CFE en una empresa productiva del Estado y se estableció un régimen comercial en relación con actos o cuestiones derivadas de los contratos, lo cierto es que respecto de la transmisión y distribución de energía eléctrica se definió que tales actividades son un servicio público por involucrar la existencia de redes en la prestación del servicio, por lo que el Estado Mexicano conserva el dominio de las distintas actividades involucradas en la prestación de dicho servicio público y también, el Estado rige la expansión de las redes de transmisión y distribución para asegurar la confiabilidad, calidad, continuidad, sostenibilidad y eficiencia del suministro del servicio eléctrico.

121. Por lo anterior es que el artículo **27** de la Constitución Federal reconoce que corresponde exclusivamente a la nación el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, precisando que en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes.

122. En ese contexto, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica es una actividad administrativa que exclusivamente corresponde al Estado prestar.

123. Asimismo, en términos de lo dispuesto por el diverso artículo **28** de la Constitución Federal, el Estado ejerce de manera exclusiva funciones en materia de servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

124. Cabe precisar que en términos del párrafo primero del artículo 77 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad,⁷¹ inserto en el capítulo I, Empre-

⁷¹ "Artículo 77. La Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias realizarán las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y obras que requieran en términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con sujeción a los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, a efecto de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes de acuerdo con la naturaleza de la contratación.

"A las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y obras de cualquier naturaleza que realicen la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias les serán aplicables las disposiciones que al efecto establece esta ley y las demás que deriven de la misma. No les serán aplicables la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público ni la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.



sas productivas subsidiarias y empresas filiales, del título cuarto, Del régimen especial, dicha empresa productiva del Estado y sus empresas productivas subsidiarias realizarán las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y obras que requieran en términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal,⁷² con sujeción a los principios de economía, eficacia, eficiencia,

⁷² (Reformado primer párrafo, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

"Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

"(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

"(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

"(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta Constitución.

"(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

"(Adicionado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y



imparcialidad y honradez, a efecto de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes de acuerdo con la naturaleza de la contratación; y, acorde con su numeral 82,⁷³ todos los actos que se desarrollen dentro del procedimiento de contratación hasta el momento del fallo, inclusive, serán de naturaleza administrativa; y, una vez firmado el contrato, éste y todos los actos o aspectos que deriven de él serán de naturaleza privada y se registrarán por la legislación mercantil o común aplicable.

125. Como se ve, lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley de la CFE se refiere concretamente al proceso de contratación del servicio, el cual se inscribe en el ámbito de la comercialización de la energía eléctrica, pues con motivo de la reforma constitucional en materia energética la comercialización del servicio se rige por el derecho privado.

126. Así, si bien la CFE también puede llevar a cabo actos y actividades cuyo objeto puede estar sujeto a normas de derecho privado, como son los contratos que se rigen por la legislación mercantil o común aplicable, lo cierto es que la actividad de transmisión y distribución de energía eléctrica se realiza bajo el **régimen de servicio público**, el cual se presta por cuenta y orden del Estado, de acuerdo con lo previsto desde la Constitución Federal, en sus artículos 27 y 28 constitucionales, así como en la propia Ley de la Comisión Federal de Electricidad, en su numeral 5, párrafo primero,⁷⁴ de ahí que se encuentra regido por el derecho administrativo.

cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
(Adicionado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar."

⁷³ "Artículo 82. Todos los actos que se desarrollen dentro del procedimiento de contratación que se regula en el presente capítulo, hasta el momento del fallo, inclusive, serán de naturaleza administrativa. "Una vez firmado el contrato, éste y todos los actos o aspectos que deriven del mismo serán de naturaleza privada y se registrarán por la legislación mercantil o común aplicable."

⁷⁴ "Artículo 5. La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto prestar, en términos de la legislación aplicable, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por cuenta y orden del Estado Mexicano."



127. Sobre la **naturaleza de los servicios públicos**, este Alto Tribunal ha sostenido que, en general, el servicio público es una actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de interés general, que puede ser prestada por el Estado o por los particulares a través de concesión, permiso o autorización; no obstante, por lo que hace a la transmisión y distribución de energía eléctrica, el artículo **25** constitucional precisa que el sector público tendrá a su cargo, de forma exclusiva, la prestación de tal servicio público.

128. En ese sentido, si con motivo de la prestación del servicio público relativo a la transmisión y distribución de energía eléctrica se causa daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, entonces se actualiza la responsabilidad patrimonial del Estado.

129. En efecto, este Alto Tribunal ha puesto de manifiesto que la actividad irregular del Estado se actualiza cuando la función administrativa se lleva a cabo de forma defectuosa, es decir, sin seguir las condiciones normativas o a los parámetros de la regulación de la materia, establecidos en leyes, reglamentos o disposiciones administrativas aplicables.

130. Por ello es que si con motivo de la prestación de un servicio público, se ocasionan daños a los bienes y derechos de los particulares, por haberse actuado irregularmente, entonces, se genera la responsabilidad del Estado de resarcir los daños; y, correlativamente, se genera el derecho de los particulares afectados a que sus daños sean reparados.

131. Esto es, no se puede soslayar que **la actividad administrativa irregular del Estado también comprende la prestación de un servicio público deficiente**. Sobre ello se ha pronunciado la Primera Sala, en el sentido de que la responsabilidad patrimonial del Estado se puede actualizar cuando el Estado o el agente que actúa por su conducto, como ente responsable de la prestación adecuada de los servicios públicos a su cargo actúa de manera irregular, como se puede apreciar de la jurisprudencia 1a./J. 129/2012 (10a.):⁷⁵

⁷⁵ Jurisprudencia de la Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 899, registro digital: 2003393, derivada de la contradicción de tesis 210/2012, resuelta el diecisiete de octubre de dos mil doce, por mayoría de cuatro votos por lo que



"RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ACTUACIÓN NEGLIGENTE DEL PERSONAL MÉDICO QUE LABORA EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL (IMSS E ISSSTE) QUEDA COMPRENDIDA EN EL CONCEPTO DE 'ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR' A QUE SE REFIERE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL. Conforme a lo resuelto por el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 4/2004, la actividad administrativa irregular del Estado referida por el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se configura cuando la función administrativa se realiza de manera defectuosa, esto es, sin atender las condiciones normativas o los parámetros establecidos en la ley o en los reglamentos administrativos. En tal sentido, cuando en la prestación de un servicio público se causa un daño a los bienes y derechos de los particulares por haber actuado de manera irregular se configura, por un lado, la responsabilidad del Estado de resarcir el daño y, por otro, se genera el derecho de los afectados a que éste les sea reparado. Ahora bien, la actividad irregular de referencia también comprende la deficiente prestación de un servicio público; de ahí que la actuación negligente del personal médico que labora en las instituciones de seguridad social del Estado (IMSS e ISSSTE) que cause un daño a los bienes o derechos de los pacientes, sea por acción u omisión, queda comprendida en el concepto 'actividad administrativa irregular' a que se refiere el citado precepto constitucional y, por ende, implica una responsabilidad patrimonial del Estado."

132. También cabe invocar la tesis 1a. CXXXI/2012 (10a.):⁷⁶

"RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL, COMPRENDE EL DEBER DE REPARAR LOS DAÑOS GENERADOS POR

hace a la competencia; y, unanimidad de cinco votos respecto al fondo, habiendo sido ponente el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

⁷⁶ Tesis de la Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 496, registro digital: 2001473, derivada del amparo directo en revisión 10/2012, resuelto del once de abril de dos mil doce, el 11 de abril de 2012, cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



LA ACTUACIÓN NEGLIGENTE DEL PERSONAL MÉDICO QUE LABORA EN UN ÓRGANO DEL ESTADO. Conforme a lo resuelto por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 4/2004, la actividad irregular del Estado a la que se refiere el artículo 113 de la Constitución General, se configura cuando la función administrativa se realiza de manera defectuosa, esto es, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros establecidos en la ley o en los reglamentos administrativos. En tal sentido, cuando en la prestación de un servicio público se causa un daño a los bienes y derechos de los particulares, por haberse actuado irregularmente, se configura la responsabilidad del Estado de resarcir el daño y, por otro lado, se genera el derecho de los afectados a que sus daños sean reparados. Así, debe entenderse que la actividad administrativa irregular del Estado, comprende también la prestación de un servicio público deficiente. En el caso de la prestación deficiente de los servicios de salud, la responsabilidad patrimonial del Estado se actualiza cuando el personal médico que labora en las instituciones de salud públicas actúa negligentemente, ya sea por acción u omisión, y ocasiona un daño a los bienes o derechos de los pacientes."

133. Asimismo, la Primera Sala se pronunció, en el mismo precedente del que derivó la tesis antes reproducida, en el sentido de que la **vía idónea** para demandar del Estado la reparación de los daños con motivo de la prestación deficiente de los servicios de salud, es la vía administrativa, como se releja en la tesis 1a. CXXXIII/2012 (10a.):⁷⁷

"RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA VÍA IDÓNEA PARA DEMANDAR DEL ESTADO LA REPARACIÓN DE LOS DAÑOS DERIVADOS DE ACTOS DE NEGLIGENCIA MÉDICA ES LA ADMINISTRATIVA. Respecto a la vía procesalmente idónea para ejercer el derecho a reclamar la reparación de los daños causados por el Estado, el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deja un amplio margen al legislador para diseñar el procedimiento a través del cual pueda hacerse efectivo el sistema de respon-

⁷⁷ Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 496, registro digital: 2001474.



sabilidad patrimonial del Estado. En el ámbito federal, el legislador optó por configurar en la vía administrativa la reparación de los daños causados por una actividad administrativa irregular, a través del procedimiento establecido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Así, en tanto la actividad administrativa irregular del Estado comprende la prestación deficiente de los servicios de salud, es la vía administrativa la idónea para demandar del Estado la reparación de dichos daños."

134. Cabe enfatizar que dentro de las notas que se predicán doctrinariamente respecto del concepto de **servicio público**, está la que se presta conforme a un régimen de derecho público, especial y propio que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas y cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública, por lo que **no puede estar sujeto a un régimen de derecho privado en cuanto a su prestación**.

135. Asimismo, al margen de que el **artículo 1913 del Código Civil Federal**⁷⁸ prevea la acción de responsabilidad civil objetiva que procede cuando una persona hace uso de un mecanismo peligroso por sí mismo, como una obligación que surge de un acto ilícito, la cuestión es que el último párrafo del artículo 109 de la Constitución General resulta determinante al señalar que la responsabilidad objetiva procede por los daños que cause no cualquier persona, sino precisamente el Estado, con motivo de su actividad administrativa irregular, lo cual comprende la prestación deficiente de un servicio público, como es la transmisión y distribución de energía eléctrica.

136. Por tanto, la actuación irregular de la CFE, como empresa productiva del Estado, que forma parte de la administración pública federal, tiene su origen en el incumplimiento de las prescripciones técnicas al prestar una acti-

⁷⁸ "Artículo 1913. Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosos por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima."



vidad administrativa como es el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, servicio de interés general para satisfacer necesidades colectivas.

137. Ahora, aun cuando esa actividad técnica pueda atribuirse desde luego a las personas singulares que la realicen, lo cierto es que la actividad se origina en el propio Estado, y está dirigida por éste, de forma que la actividad es imputable a la CFE, lo que queda reflejado en lo dispuesto en el artículo 5, párrafo primero, de la ley de dicha empresa productiva, en el sentido de que la CFE presta el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica por cuenta y orden del Estado, como se ha puesto de manifiesto en líneas anteriores.

138. Por ello es que **la vía procedente** para reclamar la indemnización por los daños que se generen con motivo de la prestación de un servicio público, como es la transmisión y distribución de energía eléctrica, cuando éste sea deficiente, **es la administrativa.**

139. La vía ordinaria civil sólo es procedente cuando se demande a un ciudadano en lo particular, de forma que en ella no se puede demandar a las entidades públicas, siendo además que el **artículo 1927 del Código Civil Federal**⁷⁹ fue derogado precisamente cuando se expidió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro.

140. Por otra parte, como se dio noticia en líneas anteriores, el examen de las reformas constitucionales que fueron modificando el contenido del artículo 113 de la Carta Magna, hasta llegar al contenido del último párrafo del artículo 109 constitucional, permite señalar que el objetivo principal de esas reformas fue el

⁷⁹ Ese artículo establecía lo que sigue:

"Artículo 1927. El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos."



establecimiento de una garantía que tuviera como finalidad proteger la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos respecto de la actividad administrativa irregular del Estado y el deber de éste de reparar las lesiones antijurídicas que con aquélla causara en el patrimonio de todo individuo que goce de dicha garantía.

141. Así, las funciones de la CFE atinentes a las áreas estratégicas, como es el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, definitivamente están sujetas a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (reglamentaria del artículo 113 constitucional, hoy referida al último párrafo del artículo 109 constitucional), cuando se ocasionan daños con motivo de tales actos administrativos.

142. No se puede soslayar que la reforma constitucional en materia energética fue enfática en mantener la titularidad del Estado sobre los servicios de transmisión y distribución eléctrica, reiterando a su vez su carácter público.

143. Con independencia de la transformación orgánica de la CFE, sigue siendo un ente del Estado, y no todo su actuar se rige conforme a la legislación civil y mercantil; aunado a que el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que define la responsabilidad estatal incluye a todo ente público.

144. Considerar que la CFE, siendo un ente estatal, no se encuentre obligada a resarcir los daños que pudiera ocasionar a los particulares con motivo de su actuación relativa al servicio público de transmisión y distribución, sería tanto como admitir que respecto de esa empresa productiva del Estado hay una excepción en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, cuando que respecto de los regímenes que a la CFE no le serían aplicables, a raíz de su transformación como empresa productiva del Estado, se precisó así expresamente; sin que se haya establecido al efecto que no le sería aplicable esa ley.

145. Ciertamente, derivado de la reforma constitucional en materia energética, el legislador federal reformó, por ejemplo, la Ley Federal de las Entidades



Paraestatales (artículo 3, párrafo último)⁸⁰ y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículo, párrafo último),⁸¹ (sic) ordenamientos en los que se estableció expresamente que tales normatividades no serían aplicables a las empresas productivas del Estado.

146. En cambio, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no fue reformada con motivo de la reforma constitucional en materia energética para establecer que no sería aplicable a las empresas productivas del Estado, tampoco se dio pauta para ello en el régimen transitorio de esa reforma constitucional que estableció las características orgánicas generales que las leyes debían desarrollar con el propósito de, entre otras cosas, garantizar la flexibilidad operativa de la CFE; de ahí que considerar que el derecho mercantil y el derecho civil es el aplicable para reparar los daños que dicha empresa provoque con motivo de sus actividades dentro de las áreas estratégicas mencionadas, sería tanto como pasar por alto la evolución que ha tenido en nuestro sistema jurídico la responsabilidad patrimonial del Estado, partiendo de la Constitución Federal, en el sentido de dejar atrás el carácter civilista y subjetivo de la responsabilidad patrimonial estatal, para dar pie a una objetiva y directa.

⁸⁰ Artículo 3o. Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas.

(Reformado, D.O.F. 21 de agosto de 2006)

"Las entidades de la administración pública federal que sean reconocidas como centros públicos de investigación en los términos de la Ley de Ciencia y Tecnología, se regirán por esa ley y por sus respectivos instrumentos de creación. Sólo en lo no previsto se aplicará la presente ley.

(Reformado, D.O.F. 11 de agosto de 2014)

"Las empresas productivas del Estado y sus respectivas empresas productivas subsidiarias, la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Agencia de Noticias del Estado Mexicano y el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento."

(Derogado cuarto párrafo, D.O.F. 11 de agosto de 2014)

⁸¹ Artículo 5. La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:

"...

(Reformado, D.O.F. 11 de agosto de 2014)

"Los ejecutores de gasto público que cuenten con autonomía presupuestaria deberán sujetarse a lo previsto en esta ley y a las disposiciones específicas contenidas en las leyes de su creación, sujetándose al margen de autonomía establecido en el presente artículo. Las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias se sujetarán exclusivamente a lo dispuesto en sus respectivas leyes."



147. Asimismo, la Ley de la CFE;⁸² que regula su organización, administración, funcionamiento, operación, control, evaluación y rendición de cuentas sólo establece *regímenes especiales* en materia de empresas productivas subsidiarias y empresas filiales; remuneraciones; adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras; bienes; responsabilidades; dividendo estatal; presupuesto, y deuda (artículo 1o).

148. Por ejemplo, en el artículo 77, segundo párrafo, de la Ley de la CFE, anteriormente transcrito, se establece que, respecto de las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y obras de cualquier naturaleza que realicen la CFE y sus empresas productivas subsidiarias no les serán aplicables la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público ni la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionadas con ellas.

149. De cualquier forma, lo relevante es que nuestra Constitución Federal reconoce la obligación del Estado Mexicano de asumir su responsabilidad objetiva y directa por sus actividades administrativas irregulares y al respecto no se impuso un límite o restricción expresa por el que se pueda afirmar que esa figura excluye alguna forma de indemnización por las actuaciones de determinados entes del Estado, entre ellas, las generadas por las empresas productivas del Estado, como la CFE.

150. La obligación del Estado Mexicano establecida en nuestra Constitución Federal de asumir su responsabilidad objetiva y directa por sus actividades administrativas irregulares, tuvo su razón de ser, conforme se deriva de la exposición de motivos de la iniciativa del veintidós de abril de mil novecientos noventa y nueve,⁸³ en el establecimiento de un **Estado de derecho**, pues en ella se explicó

⁸² Reglamentaria del artículo 25, párrafo cuarto, de la Constitución y del transitorio vigésimo del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece.

⁸³ Como se puso de manifiesto en líneas anteriores, la adición al artículo 113, segundo párrafo (ahora contenida en el artículo 109, último párrafo), mediante la cual se incorporó la obligación del Estado de indemnizar directamente a los particulares con motivo de su responsabilidad objetiva, tuvo lugar a través de la reforma constitucional publicada el catorce de junio de dos mil dos, en el Diario Oficial de la Federación; y contó con dos iniciativas, una del veintidós de abril y otra del dieciséis de junio, ambas de mil novecientos noventa y nueve.



que para estar en condiciones de afirmar la existencia de un auténtico Estado de derecho, era necesario, entre otras cuestiones, implementar un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, para cuyo efecto, una vez realizada la modificación constitucional, el propio legislador estaría en posibilidad de desarrollar a través de una ley reglamentaria de la materia, un sistema de responsabilidad directa y objetiva del Estado, en mérito del cual se reconocería la obligación de éste, de resarcir los daños y perjuicios que causara a los particulares, cuando éstos no tuvieran la obligación jurídica de soportarlos **y, al mismo tiempo, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto.**

151. Por consiguiente, no se puede desligar la eficiencia de las actividades estatales de la obligación de resarcir los daños y perjuicios que cause a los particulares, cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos. En efecto, establecer ahora que, para lograr mayor eficiencia en una actividad prioritaria del Estado, éste deje de reconocer la responsabilidad objetiva directa, sería una regresión en el reconocimiento que se hizo en nuestra Constitución de tal obligación.

152. Cabe recordar que en nuestro país el daño causado por los agentes del Estado en ejercicio de sus funciones se reclamaba en la vía civil como hecho ilícito; sin embargo, el catorce de junio de dos mil dos se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Federal, el cual entró en vigor el uno de enero de dos mil cuatro, mediante el cual se incorporó la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado como un instrumento resarcitorio del daño que se cause a los particulares como consecuencia de una actividad administrativa irregular del Estado. Es así que se reconoció constitucionalmente el **derecho fundamental** de los gobernados a una reparación integral o justa indemnización del daño como consecuencia de una actividad administrativa irregular del Estado.

153. Cabe reiterar que del proceso legislativo que dio origen al segundo párrafo del artículo 113 constitucional, que con posterioridad pasó a ser el último párrafo del artículo 109 de la Carta Magna, se deriva que la intención del Poder Reformador de la Constitución fue de manera clara y enfática **reconocer la responsabilidad que pudiera derivarse para el Estado proveniente de un acto**



administrativo y a la par impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto, entre ellas los servicios públicos.

154. Esa intención no pudo haber perdido vigencia, sino fortalecimiento si consideramos además que el propio poder reformó el artículo 1o. constitucional,⁸⁴ con la intención de elevar a rango constitucional los derechos contenidos en los tratados internacionales suscritos por México, estableciendo que 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.

155. Negar el reconocimiento del derecho a ser indemnizado de los actos de la CFE que generen daños al particular con motivo de la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica resultaría regresivo, en tanto que se trata de un derecho que se inscribe en una responsabilidad que resulta más acorde al sistema democrático de derechos, en donde se presupone que todo acto del poder público, debe estar sujeto a un control.

156. Ciertamente, es innegable que el derecho de indemnización se inscribe en la responsabilidad del Estado inherente a los **sistemas democráticos**, que

⁸⁴ (Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"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.

(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"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.

(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"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. ..."



supone la necesidad de que todos los actos de poder tengan un control y que quienes los ejercen se hagan responsables de ellos.

157. La *eficiencia* en la operatividad de un ente estatal no puede eximirlo del sistema de responsabilidad patrimonial, cuando despliega actos como los relativos a los servicios públicos de transmisión y distribución de energía eléctrica, pues sería tanto como admitir que una parte del Estado quede al margen de los postulados de un Estado de derecho por el mero hecho de que el ente en cuestión tenga la naturaleza de una empresa productiva.

158. En nuestra Constitución se estableció un régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, que incluye por ahora como susceptible de responsabilidad del Estado, **toda su actividad administrativa irregular**, de ahí que, si la CFE como empresa productiva del Estado puede causar daño con su actuación, no se le pueda eximir de ese régimen. No existe razón para disminuir esa cobertura, cuando, de hecho desde que se introdujo esa institución en nuestra Constitución se estableció al menos esa cobertura dejando sentado que en algún momento habría que reexaminar la posibilidad de ampliar la cobertura de la responsabilidad del Estado, pero no se puede ir en la dirección inversa, disminuyéndola, pues, además de que ha quedado clara la intención que tuvo la reforma que introdujo la institución de mérito, lo contrario sería regresivo, contrario al artículo 1o. constitucional, sin que al efecto haya una restricción constitucional en cuanto a que la CFE, como empresa productiva del Estado quede excluida del alcance de la responsabilidad patrimonial.

159. Si bien el Poder Reformador dejó a los órganos legislativos regular los alcances de la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado mediante la adecuación del marco normativo respectivo para definir los supuestos, sujetos, excepciones y procedimiento a seguir, ello fue con la limitación de no poder desvirtuar el esquema constitucional que fija la procedencia del derecho sustantivo a una indemnización a partir de que se acredite la existencia de un daño imputable al Estado y que sea consecuencia de su actuación irregular.

160. El hecho de que el objeto de la Ley de la CFE sea regular (a manera de estatutos sociales) el funcionamiento e integración de esa comisión como



empresa productiva del estado, corrobora en todo el contexto constitucional que se ha expuesto que la **integración del derecho civil y mercantil** se debe entender en cuanto a la estructura de dicha comisión y la forma dinámica o flexible de operar.

161. Así, pretender que la CFE está exenta del régimen de responsabilidad patrimonial por lo que dispone el artículo 3 de la Ley de la CFE,⁸⁵ o bien el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley de la Industria Eléctrica,⁸⁶ sería tanto como estimar que está al margen de lo dispuesto en la Constitución Federal, cuando ésta establece las bases de su régimen especial, sin exentarla del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, pues aun cuando el derecho mercantil y civil le sean supletorios, ello es, en lo que concierne al objeto que tiene aquella ley, de regular la organización, administración, funcionamiento, operación, control, evaluación y rendición de cuentas de la CFE, así como establecer su **régimen especial** en materia de empresas productivas subsidiarias y empresas filiales; remuneraciones; adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras; bienes; responsabilidades; dividendo estatal; presupuesto, y deuda (artículo 1 de la Ley de la CFE); asimismo está enmarcado por el propósito de la diversa Ley de la Industria Eléctrica que tiene por objeto regular la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica, con el fin de promover el desarrollo sustentable de ésta y garantizar su operación con-

⁸⁵ "Artículo 3. La Comisión Federal de Electricidad se sujetará a lo dispuesto en la presente ley, su reglamento y las disposiciones que deriven de los mismos. El derecho mercantil y civil serán supletorios.

"Las disposiciones contenidas en las demás leyes que por materia correspondan aplicarán siempre que no se opongan al régimen especial previsto en esta ley.

"En caso de duda, se deberá favorecer la interpretación que privilegie la mejor realización de los fines y objeto de la Comisión Federal de Electricidad conforme a su naturaleza jurídica de empresa productiva del Estado con régimen especial, así como el régimen de gobierno corporativo del que goza conforme al presente ordenamiento, de forma que pueda competir con eficacia en la industria energética."

⁸⁶ "Artículo 5. El Gobierno Federal, los generadores, los transportistas, los distribuidores, los comercializadores, los usuarios calificados participantes del mercado y el CENACE, cada uno en el ámbito de sus competencias y responsabilidades, ejecutarán los actos que resulten necesarios para mantener la integridad y el funcionamiento eficiente del Sistema Eléctrico Nacional.

"En lo no previsto por esta ley, se consideran mercantiles los actos de la industria eléctrica, por lo que se registrarán por el Código de Comercio y, de modo supletorio, por las disposiciones del Código Civil Federal."



tinua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes (artículo 1 de la Ley de la Industria Eléctrica).

162. Así, si bien la CFE tiene ese *régimen especial*, lo cierto es que está plenamente identificado en el marco normativo relativo, sin que respecto del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, se encuentre exceptuada dentro de ese *régimen especial*, pues si bien se le dio el diseño de una empresa, ello fue en lo operativo y estructural únicamente, para lograr los propósitos de la reforma energética en cuanto a mejorar la calidad del servicio público e incrementar los ingresos de la nación.

163. Es claro que la Ley de la CFE y la Ley de la Industria Eléctrica no regulan la vía para exigir el pago indemnizatorio a dicha empresa, pero ello se debe a los objetos que tienen dichas normatividades; mientras que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, tiene por objeto, en términos de su artículo 1,⁸⁷ precisamente fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

164. Esto es, la naturaleza inherente a las empresas productivas del Estado, así como la cuestión de que el derecho común le sea supletorio a la CFE en

⁸⁷ "Artículo 1. La presente ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

"Para los efectos de esta ley, se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate."



los términos apuntados, no la excluye por completo del ámbito del derecho público, en el que se halla el fundamento de su existencia, como empresa productiva del Estado, en tanto no sólo ha de cumplir los valores y principios tutelados en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, sino también otros igualmente tutelados en la Norma Fundamental, como los que derivan del último párrafo del artículo 109.

165. Dicho de otra forma, la naturaleza de un ente público, así como las normas que son supletorias a las leyes que lo rigen no pueden tener la aptitud de transformar la naturaleza de las funciones que desde la Constitución Federal se le encomiendan, de ahí que una función materialmente administrativa no se puede tornar en civil o mercantil, sólo porque se haya diseñado a un ente público con un régimen de tipo corporativo, o bien porque en lo que atañe a sus actividades sea supletoria la normatividad civil y mercantil, pues todo ello, como ha quedado expuesto, está encaminado a la **forma de operar** de la CFE, a su estructura, con el propósito de generar valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano.

166. En ese sentido, se insiste en que el marco jurídico que surgió para la CFE, con motivo de la reforma energética, tuvo el propósito de darle mayor flexibilidad operativa que se asemejara a las empresas privadas, para actuar de manera eficiente, pero junto con ello, no se puede soslayar que dentro de los principios que orientan el desarrollo nacional se encuentra el fortalecimiento del régimen democrático (artículo 25, párrafo primero, constitucional),⁸⁸ lo que es acorde con la responsabilidad patrimonial del Estado; y, de hecho, la forma en la que la CFE ha de contribuir al desarrollo nacional no sólo se rige por el principio de eficiencia, sino también, entre otros, por el principio de responsabi-

⁸⁸ "Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo."



alidad social en beneficio de la población (artículo 4, párrafo segundo, de la Ley de la CFE).⁸⁹

167. Asimismo, si bien es cierto que las actividades que realiza la CFE, tradicionalmente consideradas como "empresariales", "económicas", "industriales" y "comerciales" (conforme al primer párrafo del artículo 4 de la Ley de la CFE), que están interrelacionadas y que han de ser interpretadas en función de su objeto y mandato constitucional, en virtud de que las realiza con la misma finalidad de generar valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano, como su propietario; sin embargo, como se precisó a lo largo de esta ejecutoria, ese mandato constitucional tiene que armonizarse con otros principios emanados igualmente del texto constitucional y por ello es que aun cuando las actividades de la CFE tengan esa **forma** tradicional (empresarial, económica, industrial o comercial), tratándose de las actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica, **materialmente** son administrativas, por las razones expuestas.

168. Ello, porque, se reitera, la actividad de transmisión y distribución de energía eléctrica se realiza bajo el régimen de servicio público, el cual se presta por cuenta y orden del Estado, de acuerdo con lo previsto desde la Constitución Federal, en sus artículos 27 y 28, así como en la propia Ley de la CFE, en su numeral 5, párrafo primero,⁹⁰ de ahí que se encuentra regido por el derecho administrativo. Asimismo, el hecho de que tal actividad del poder público esté sujeta a un control resulta acorde con el sistema democrático de derechos, donde se inscribe precisamente el derecho a ser indemnizado cuando con motivo de esa actividad se generen daños al particular.

⁸⁹ "Artículo 4. La Comisión Federal de Electricidad tiene como fin el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario.

"En la ejecución de su objeto, la Comisión Federal de Electricidad deberá actuar de manera transparente, honesta, eficiente, con sentido de equidad, y **responsabilidad social y ambiental**, procurando el mejoramiento de la productividad con sustentabilidad para minimizar los costos de la industria eléctrica en beneficio de la población y contribuir con ello al desarrollo nacional. Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad garantizará el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, la operación eficiente del sector eléctrico y la competencia."

⁹⁰ "Artículo 5. La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto prestar, en términos de la legislación aplicable, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por cuenta y orden del Estado Mexicano."



169. De esta forma, el hecho de que la CFE tenga un *régimen de gobierno corporativo* de forma que *pueda competir con eficacia en la industria energética*,⁹¹ está dirigido a su operación y a su estructura o diseño, por lo que no se encuentra exenta de cumplir con otros objetivos constitucionales; y, en ese sentido es irrelevante que la Ley de la CFE no sujete de manera expresa a dicha empresa productiva a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, pues es en ésta en la que queda comprendida, como cualquier otro ente público.

170. En estas condiciones, se concluye que las actuaciones de transmisión o distribución de energía eléctrica que realiza la CFE pueden llegar a actualizar la responsabilidad patrimonial del Estado, ello cuando dicha empresa productiva del Estado presta el servicio público de transmisión o distribución de energía eléctrica de manera irregular, pues se actualiza un acto materialmente administrativo y, en consecuencia, resulta aplicable el régimen de responsabilidad patrimonial.

171. A manera de recapitulación conviene precisar que todos los actos sobre los cuales versan los juicios naturales subyacentes a la presente contradicción de tesis se relacionan con daños generados por el despliegue del cableado de la Comisión Federal de Electricidad. Ello, conforme a nuestro marco constitucional, se trata de actividad estatal extracontractual, generada en ejercicio de funciones exclusivas del Estado en áreas estratégicas, siendo que los artículos 25 y 28 constitucionales establecen que son servicios públicos de dichas áreas la transmisión y distribución de energía eléctrica, las que se realizarán a través de las empresas productivas del Estado, es decir, la CFE, que es propiedad del Gobierno Federal, por lo que el despliegue de cableado es parte

⁹¹ L-CFE: "Artículo 3. La Comisión Federal de Electricidad se sujetará a lo dispuesto en la presente ley, su reglamento y las disposiciones que deriven de los mismos. El derecho mercantil y civil serán supletorios.

"Las disposiciones contenidas en las demás leyes que por materia correspondan aplicarán siempre que no se opongan al régimen especial previsto en esta ley.

"En caso de duda, se deberá favorecer la interpretación que privilegie la mejor realización de los fines y objeto de la Comisión Federal de Electricidad conforme a su naturaleza jurídica de empresa productiva del Estado con régimen especial, así como el régimen de gobierno corporativo del que goza conforme al presente ordenamiento, de forma que pueda competir con eficacia en la industria energética."



de un servicio público que sólo puede realizarse mediante el ejercicio de una potestad estatal, en la que no pueden participar los particulares.

172. Asimismo, constituye un punto medular el presupuesto constitucional contenido en el párrafo sexto del artículo 27 de nuestra Carta Magna, que establece que "*[c]orresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica ...*", expresión constitucional que no deja lugar a dudas de que el servicio público en este ámbito, materia de la contradicción de tesis, le corresponde de manera exclusiva a la nación.

173. En consecuencia, un servicio público que sólo puede prestar el Estado a través de sus órganos se caracteriza por ser una actividad administrativa del Estado; y, habiendo alcanzado tal conclusión resulta entonces que la vía para demandar la reparación del daño con motivo del ejercicio de esa acción estatal es la establecida por el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, consagrado en el artículo 109 constitucional en la forma de un derecho fundamental, cuya condición de procedencia es que se demande una actividad administrativa irregular del Estado.

174. La premisa de este razonamiento es que los órganos del Estado han de asumir las responsabilidades constitucionales aparejadas al ejercicio del poder público y, por ello, es que la vía civil no es una alternativa constitucionalmente legítima, aunque a través de ella pudiera lograrse una misma indemnización monetaria, ello resulta irrelevante, ya que las normas civiles son disponibles para el legislador; en cambio, la vía administrativa, conforma una garantía orgánica de un derecho fundamental, la cual debe ser reglamentada por el legislador con base en los principios del artículo 1o. constitucional y sujeta al control de los Jueces constitucionales. Esto explica que en la vía administrativa se consagran cargas procesales, distintas a la vía civil, en la cual se presupone relaciones de coordinación.

175. Por último, cabe señalar que no se soslaya que la CFE es un órgano que tiene permitido participar en el mercado con un carácter de agente económico con base en normas de derecho privado, por lo que, respecto de otros ámbitos distintos a la materia de la contradicción de tesis que nos ocupa, esta



Suprema Corte debe proceder caso por caso para determinar qué régimen de derecho le resulta aplicable a sus distintas actuaciones.

176. De conformidad con lo expuesto, este Tribunal Pleno considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el siguiente criterio:

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD (CFE). EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN POR LOS DAÑOS GENERADOS COMO CONSECUENCIA DE LA ACTIVIDAD RELACIONADA CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSMISIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA ES RECLAMABLE EN LA VÍA ADMINISTRATIVA, A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Hechos: Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación examinaron casos en los que diversas personas sufrieron daños con motivo de la transmisión y distribución de energía eléctrica, específicamente por descargas eléctricas provenientes de las líneas o los cables de conducción de energía eléctrica. En los juicios de origen la persona afectada o un familiar demandaron diversas prestaciones con motivo de los daños ocasionados por la descarga eléctrica con la búsqueda de una indemnización, y la reparación de los daños fue reclamada en diversas vías, en unas ocasiones por la vía civil y en otras por la vía administrativa a través del procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Esto dio lugar que a la postre se examinara en los juicios de amparo cuál era la vía adecuada para demandar a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), si la administrativa o la civil. A partir de ello, la Primera Sala determinó que debía ser por la vía administrativa, a través del procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, mientras que la Segunda Sala se decantó por la civil, en términos del artículo 1913 del Código Civil Federal.

Criterio jurídico: Las actividades de transmisión o distribución de energía eléctrica que realiza la Comisión Federal de Electricidad pueden llegar a actualizar la responsabilidad patrimonial del Estado, cuando dicha empresa productiva del Estado presta el servicio público de transmisión o distribución de energía eléctrica de manera irregular, pues se actualiza un acto materialmente administrativo y, en consecuencia, resulta aplicable el régimen de responsabilidad



patrimonial; por tanto, el pago de la indemnización por los daños generados con la prestación de dicho servicio es reclamable en la vía administrativa, a través del procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Justificación: Lo anterior es así, ya que con motivo de la transformación de la Comisión Federal de Electricidad en empresa productiva del Estado ésta se rige, en lo que concierne a su estructura y operación, por su ley, por el reglamento de ésta, y por el derecho civil y mercantil; y si bien su ley y la Ley de la Industria Eléctrica no establecen la vía para exigir el pago indemnizatorio a dicha empresa, ello se debe a los objetos que tienen dichas normatividades, siendo que es la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado la que tiene por objeto, en términos de su artículo 1, fijar las bases y los procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La naturaleza inherente a la Comisión Federal de Electricidad, así como la cuestión de que el derecho común le sea supletorio, no la excluye por completo del ámbito del derecho público en el que se halla el fundamento de su existencia como empresa productiva del Estado, en tanto no sólo ha de cumplir los valores y principios tutelados en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, sino también otros igualmente tutelados en la Norma Fundamental, como los que derivan del último párrafo del artículo 109. En cuanto a las funciones que realiza, con motivo de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, aun cuando se transformó a la Comisión Federal de Electricidad en una empresa productiva del Estado y se estableció un régimen comercial en relación con los actos o las cuestiones derivadas de los contratos, lo cierto es que respecto de la transmisión y distribución de energía eléctrica se definió que tales actividades son un servicio público por involucrar la existencia de redes en la prestación del servicio, por lo que el Estado Mexicano conserva el dominio de las distintas actividades involucradas en la prestación de dicho servicio público, actividad administrativa que exclusivamente corresponde al Estado prestar. Dicha reforma constitucional fue enfática en mantener la titularidad del Estado sobre los servicios de transmisión y distribución eléctrica, reiterando a su vez su carácter público. En consecuencia, con independencia de la transformación



orgánica de esa comisión, sigue siendo un ente del Estado, y no todo su actuar se rige conforme a la legislación civil y mercantil, aunado a que el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que define la responsabilidad estatal incluye a todo ente público de carácter federal. Así, si bien la Comisión Federal de Electricidad puede llevar a cabo actos y actividades cuyo objeto puede estar sujeto a normas de derecho privado, como son los contratos que se rigen por la legislación mercantil o común aplicable, lo cierto es que la actividad de transmisión y distribución de energía eléctrica se realiza bajo el régimen de servicio público, el cual se presta por cuenta y orden del Estado, de acuerdo con lo previsto desde la Constitución General en sus artículos 27 y 28, así como en la propia Ley de la Comisión Federal de Electricidad, en su artículo 5, párrafo primero, de ahí que se encuentra regido por el derecho administrativo. La naturaleza de un ente público, así como las normas que son supletorias a las leyes que lo rigen no pueden tener la aptitud de transformar la naturaleza de las funciones que desde la Constitución General se le encomiendan, de ahí que una función materialmente administrativa no se puede tornar en civil o mercantil sólo porque se haya diseñado a un ente público con un régimen de tipo corporativo, o bien porque en lo que atañe a sus actividades sea supletoria la normatividad civil y mercantil, pues todo ello está encaminado a la forma de operar de la Comisión Federal de Electricidad y a su estructura, con el propósito de generar valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano. Además, en aras de crear un auténtico Estado de derecho, es que se implementó el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, razón por la que se reconoció constitucionalmente el derecho fundamental de los particulares a una reparación integral o justa indemnización del daño como consecuencia de una actividad administrativa irregular del Estado, y en ese sentido, del proceso legislativo que dio origen al segundo párrafo del artículo 113 constitucional, que con posterioridad pasó a ser el último párrafo del artículo 109, deriva que la intención del Poder Reformador de la Constitución fue de manera clara y enfática reconocer la responsabilidad que pudiera derivarse para el Estado proveniente de un acto administrativo, y a la par, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto, entre ellas los servicios públicos. De esta forma, es claro que la actividad administrativa irregular del Estado comprende la prestación de un servicio público deficiente y la vía idónea para demandar del Estado la reparación de los daños con motivo de la prestación deficiente de los servicios es la vía administrativa. Asimismo, al margen de que el artículo 1913



del Código Civil Federal prevea la acción de responsabilidad civil objetiva que procede cuando una persona hace uso de un mecanismo peligroso por sí mismo, como una obligación que surge de un acto ilícito, la cuestión es que el último párrafo del artículo 109 de la Constitución General resulta determinante al señalar que la responsabilidad objetiva procede por los daños que cause no cualquier persona, sino precisamente el Estado, con motivo de su actividad administrativa irregular, lo cual comprende la prestación deficiente de un servicio público, como es la transmisión y distribución de energía eléctrica. Por ello es que la vía procedente para reclamar la indemnización por los daños que se generen con motivo de la prestación de un servicio público, como es la transmisión y distribución de energía eléctrica, cuando éste sea deficiente, es la administrativa. En cambio, la vía ordinaria civil sólo es procedente cuando se demande a un ciudadano en lo particular, de forma que en ella no se puede demandar a las entidades públicas, siendo además que el artículo 1927 del Código Civil Federal fue derogado precisamente cuando entró en vigor la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el 1 de enero de 2005.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Tribunal Pleno.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, 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 considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación, a los criterios contendientes y a la existencia de la contradicción de tesis.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al criterio que debe adoptarse. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

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.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en la cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta sentencia, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 4/2021 (10a.), publicada en el *Semanario*



Judicial de la Federación del viernes 4 de junio de 2021 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2021, página 24, con número de registro digital: 2023197.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 104/2012 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012, página 789, con número de registro digital: 2002391.

Las tesis aisladas 1a. CXCIII/2014 (10a.) y 2a. CLVIII/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 16 de mayo de 2014 a las 11:00 horas y 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas; y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 6, Tomo I, mayo de 2014, página 557; y 47, Tomo II, octubre de 2017, página 1229, con números de registro digital: 2006433 y 2015389, respectivamente.

Las tesis aisladas 1a. CLXXI/2014 (10a.), 2a. XLIV/2017 (10a.) y 2a. XXIX/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas, 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas y 27 de abril de 2018 a las 10:31 horas, respectivamente.

Voto en minoría que formulan los Ministros Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán en la contradicción de tesis 46/2019.

En sesión de once de marzo de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis citada al rubro. Los criterios contendientes fueron emitidos por la Primera y Segunda Salas de este Alto Tribunal en relación con la vía (civil o administrativa) en que debe reclamarse la responsabilidad de la Comisión Federal de Electricidad ("CFE"), cuando los daños se originen con motivo de la prestación de los servicios públicos de transmisión y distribución de energía eléctrica.

La mayoría se decantó por el criterio de la Primera Sala. Esto es, concluyó que la vía para reclamar la indemnización es la administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Al respecto, el Pleno sostuvo lo siguiente:



- a) La nueva naturaleza de CFE –como empresa productiva del Estado–, y la aplicación supletoria del derecho común, no la eximen del ámbito del derecho público, pues no sólo debe cumplir con los artículos 25, 27, y 28 constitucionales, sino también con el último párrafo del 109.
- b) Aun cuando la denominada reforma energética de 2013 introdujo un régimen comercial para los actos y contratos de CFE, la transmisión y distribución de energía eléctrica continuaron siendo servicios públicos sobre los que el Estado se reservó su prestación. Por tanto, se trata de actividades administrativas y de carácter público.
- c) La reforma constitucional y legal no excluyó expresamente a CFE del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado. El diseño de empresa que se buscó se centra en aspectos operativos y estructurales, pero sigue siendo un ente del Estado sujeto al artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. La actividad administrativa irregular comprende la prestación deficiente de un servicio público, pues su operación se considera una actividad administrativa del Estado.
- d) Desde que se derogó el artículo 1927 del Código Civil Federal, la vía ordinaria civil no procede contra el Estado sino únicamente contra particulares. Los mandatos civiles son disponibles para el legislador, mientras que la administrativa es una garantía orgánica de un derecho fundamental, reglamentada con base en los principios del artículo 1o. constitucional y sujeta al control de los Jueces constitucionales, por lo que la carga de la prueba sobre si existe o no deficiencia en la prestación del servicio recae en la autoridad y no en el particular; esto es, el particular únicamente debe probar la existencia del daño, pero no la actividad irregular.

Contrario a la conclusión de la mayoría, consideramos que la vía para que los particulares reclamen una indemnización a CFE con motivo de la prestación de los servicios de transmisión y distribución es la ordinaria civil. A nuestra consideración, la respuesta que se otorgue a este problema jurídico necesariamente parte de definir la naturaleza (mercantil o administrativa) de las actividades que realiza CFE. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, las razones utilizadas por la mayoría no se dirigen a dirimir tal cuestión, sino que *presuponen* que se trata de una función administrativa y, por tanto, concluyeron que resultaba aplicable la responsabilidad patrimonial del Estado.

En primer lugar, la mayoría asignó la naturaleza administrativa a CFE atendiendo a un criterio *orgánico*. Esto es, se partió del supuesto de que resultaba aplica-



ble la responsabilidad patrimonial porque CFE es un órgano del Estado (empresa productiva del Estado). Sin embargo, consideramos que este criterio es insuficiente e incorrecto para determinar que procede tal responsabilidad e inclusive para calificar como administrativa su actuación.

Esa postura pasa por alto la particular característica de desdoblamiento de la personalidad de los órganos públicos, a partir de lo cual, no todos sus actos constituyen actividad materialmente *administrativa*. Así, se deja de lado dicho rasgo constitucionalmente materializado en el establecimiento y existencia de entidades públicas con actividades empresariales o comerciales, que justamente tienen como finalidad el ejercicio de tales actividades, que por ello mismo, en su realización o materialización, fungen en un plano de igualdad con quienes tratan, a saber, diversas empresas productoras o prestadoras del servicio de energía eléctrica, actividad que está lejos de una naturaleza administrativa, por más que el propietario de las empresas productivas sea el Estado. Por otro lado, este criterio orgánico no toma en cuenta que, aunque la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señale que están sujetos a ella "*todos los entes públicos ...*",¹ este tribunal ha interpretado que tal disposición refiere a cuando dichos órganos públicos realicen una *función* que pueda calificarse como *administrativa*, excluyendo las que no compartan esa naturaleza.² Así, por ejemplo, si bien el artículo 2 refiere que la ley resultará aplicable al Poder Judicial de la Federación, en nuestros precedentes hemos reiterado que no toda su actuación está sujeta a ese régimen de responsabilidades, sino sólo la que pueda calificarse como administrativa.³

Sobre la naturaleza de sus actos conviene precisar que el Estado no sólo tiene a su cargo funciones que, al ser propiamente públicas, suelen caracterizarse como

¹ **Artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.** "Son sujetos de esta ley, los entes públicos federales. Para los efectos de la misma, se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la administración pública federal, la Procuraduría General de la República, los tribunales federales administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal."

² **Acción de inconstitucionalidad 4/2004**, fallada el siete de febrero de dos mil ocho, por unanimidad de diez votos de los Ministros 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.

³ Tesis aislada 2a. XCIV/2010, de rubro: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, NO COMPRENDE LA FUNCIÓN MATERIALMENTE JURISDICCIONAL." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 199).



"actos de autoridad", sino que también puede realizar actividades comerciales o empresariales. En estas no debe extrañar que la responsabilidad no tenga que ser *administrativa* e *irregular* y que se utilicen otras vías para reclamar una indemnización. Ejemplo de ello son las sociedades en las que el Estado es accionista mayoritario y, por tanto, son entidades paraestatales. ¿Pueden considerarse que esas actividades industriales están sujetas a la responsabilidad patrimonial? Desde nuestra perspectiva, la respuesta es que no. A nuestra consideración, en este punto la mayoría pasa por alto que la *naturaleza del órgano* no determina la naturaleza de la *función* que realiza.

En segundo lugar, la mayoría parte de la falsa premisa de que, al calificarse la transmisión y distribución de energía eléctrica como *servicios públicos*,⁴ necesariamente debían considerarse como actividades de naturaleza administrativa. Dicha premisa es errónea pues el régimen de servicio público no transforma *per se* la naturaleza de esas actividades en administrativa. Conviene diferenciar el hecho de que una actividad determinada se considere *servicio público* —en tanto implica que se requiere cierta habilitación para prestarlo y sujeto a los diversos requerimientos previstos en las diversas leyes administrativas que regulen la actividad—, de la forma en que dicho servicio se presta, y el tipo de relación o interacción que el prestador tiene con los usuarios. En muchos casos, esa interacción y operación atiende a una cuestión comercial, por lo que no puede calificarse como administrativa. Para evidenciar este punto basta con referir que conforme a la Ley de Aviación las aerolíneas comerciales en México prestan un servicio público; sin embargo, difícilmente

⁴ **Artículo 27 de la Constitución Federal:** "...

"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. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica."



podríamos considerar que realizan funciones administrativas. De igual forma, las empresas de telecomunicaciones prestan servicios públicos y no por ello están sujetas al régimen responsabilidad patrimonial del Estado.

En tercer lugar, la mayoría presupone que el hecho de que CFE realice o preste de forma exclusiva los servicios públicos de transmisión y distribución, conlleva que se trate de una actividad administrativa. Ello es incorrecto. El que una actividad o servicio se preste en competencia o de forma monopólica, en realidad no dice nada sobre la naturaleza de la función, sino que se refiere al diseño legal de mercado o, inclusive, a cuestiones fácticas (interés de participantes) sobre el número de participantes en cierta industria. Sin embargo, nada dice sobre las características jurídicas que a lo largo de nuestra jurisprudencia hemos utilizados para calificar a un acto como administrativo o de autoridad (como la relación de supra a subordinación).⁵ De hecho, en diversas ocasiones la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha soslayado la existencia de un prestador único como elemento definitorio de la naturaleza del servicio a su cargo. Basta recordar, por ejemplo, que la Segunda Sala determinó que la relación entre CFE al prestar el suministro básico de energía eléctrica y el usuario era mercantil, soslayando por completo que se trata de un único prestador.⁶

⁵ Jurisprudencia 2a./J. 164/2011, de la Segunda Sala, de rubro y texto: "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS. Las notas que distinguen a una autoridad para efectos del juicio de amparo son las siguientes: a) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad; c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y, d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1089).

⁶ Jurisprudencia 2a./J. 30/2018 (10a.), de rubro y texto, "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS PREVISTOS EN EL CONTRATO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA. La interpretación teleológica del régimen jurídico especial que tutela esa actividad de la empresa productiva del Estado, lleva a considerar que su objetivo es garantizar que el servicio se preste, ello en un sistema de libre competencia. De ahí que no la ejerce en un plano de supra a subordinación porque el contrato de adhesión no somete arbitraria y unilateralmente la voluntad de los contratantes a las condiciones de la empresa; máxime que su contenido es verificado por la Comisión Reguladora de Energía y la Procuraduría Federal del Consumidor para asegurar que no contenga cláusulas leoninas, abusivas o inequitativas para el contratante, mientras se protege la actividad comercial de la sociedad. En esa virtud, tales actos, incluido el corte del suministro en términos del contrato, forman parte de esa relación comercial y la vía procedente para dirimir lo relativo es la ordinaria mercantil. Sin que esto impida que cuando



En cuarto lugar, la mayoría presupone que al ser el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica un área estratégica,⁷ ello conlleva que se trata de una actividad administrativa. Esa falsa premisa pasa por alto que la reforma constitucional en materia energética de 2013 transformó el concepto de *área estratégica* permitiendo inclusive, la participación privada en la exploración y extracción de hidrocarburos. En dicha materia, por ejemplo, nuestro marco legal ordena que los contratos que celebre el Estado con empresas privadas se rigen, en lo no previsto por la Ley de Hidrocarburos, por la legislación civil y mercantil.⁸ Es decir, aun cuando están sujetos a una fuerte regulación pública, se definió que lo supletorio fuera el derecho comercial y no el administrativo. Esto quiere decir que el concepto área estratégica fue reconceptualizado e inclusive alejado de la naturaleza administrativa que tradicionalmente la definía en tanto función de Estado. En este sentido, conviene tener presente que inclusive la prestación del servicio público (y área estratégica) de transmisión y distribución de energía eléctrica no proscribió de forma total la participación de privados, puesto que la Ley de la Industria Eléctrica prevé algunos supuestos en los que el Estado podrá contratarlos (por ejemplo, para ampliar las redes de transmisión y distribución).⁹ Por estas razones,

la empresa realice actos que vulneren derechos humanos fuera de lo estipulado y aceptado por las partes, o cuando aplique normas que se estimen inconstitucionales, se le pudiera señalar como autoridad responsable. Cuestión que deberá ser analizada en cada caso concreto por el juzgador de amparo." (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 53, Tomo I, abril de 2018, página 532).

⁷ **Artículo 2 de la Ley de la Industria Eléctrica.** "La industria eléctrica comprende las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista. El sector eléctrico comprende a la industria eléctrica y la proveeduría de insumos primarios para dicha industria. Las actividades de la industria eléctrica son de interés público.

"La planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, son áreas estratégicas. En estas materias el Estado mantendrá su titularidad, sin perjuicio de que pueda celebrar contratos con particulares en los términos de la presente ley. El suministro básico es una actividad prioritaria para el desarrollo nacional."

⁸ **Artículo 22 de la Ley de Hidrocarburos.** "Los Contratos para la Exploración y Extracción se regularán por lo dispuesto en la presente ley y su reglamento. Para los efectos de su ejecución será aplicable, supletoriamente y en lo que no se oponga a la presente ley y su reglamento, la legislación mercantil y el derecho común."

⁹ **Artículo 14 de la Ley de la Industria Eléctrica.** "La ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución se realizarán conforme a los programas que al efecto autorice la secretaría, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE.

"Los programas de ampliación y modernización para la Red Nacional de Transmisión y los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista serán



y sin perjuicio que efectivamente pudiera existir algún ámbito de dichas actividades estratégicas que sí sean una estricta *decisión de Estado*, no es posible presuponer lisa y llanamente que todos los múltiples actos y actividades vinculadas con la transmisión y distribución de energía eléctrica se pudieran calificar como administrativas.

En suma, conforme a nuestros criterios jurisprudenciales, para estimar procedente la responsabilidad patrimonial del Estado es fundamental partir o evidenciar una *función administrativa*. Esta condición no fue advertida por la mayoría, en tanto se pasó por alto analizar la *forma* en que se ejerce la función específica. Sobre este punto, quienes firmamos este voto estimamos que, con independencia de que la actuación de CFE se considere servicio público (transmisión y distribución) y sean calificados como área estratégica, lo relevante era determinar *cómo presta dicho servicio*.

Para realizar tal análisis es relevante partir de que la reforma energética generó una nueva categoría de entidades cuyo objetivo constitucional es "*la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental*".¹⁰ El régimen correspondiente a las empresas productivas del Estado se plasmó en los artículos transitorios tercero¹¹ y vigésimo¹² del decreto de reforma constitucional. De todos los aspectos incluidos ahora se destaca que:

autorizados por la secretaría a propuesta del CENACE, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE. Los Transportistas y Distribuidores correspondientes podrán participar en el desarrollo de dichos programas.

"Los programas de ampliación y modernización para los elementos de las Redes Generales de Distribución que no correspondan al mercado eléctrico mayorista serán autorizados por la secretaría a propuesta de los distribuidores interesados, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE.

"El Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional será emitido por la secretaría e incorporará los aspectos relevantes de los programas de ampliación y modernización. ..."

¹⁰ Artículo vigésimo transitorio, fracción I, del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece.

¹¹ "Tercero. La ley establecerá la forma y plazos, los cuales no podrán exceder dos años a partir de la publicación de este decreto, para que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad se conviertan en empresas productivas del Estado. En tanto se lleva a cabo esta transición, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios quedan facultados para recibir asignaciones y celebrar los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 que se reforma por este decreto. Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad podrá suscribir los contratos a que se refiere el párrafo sexto del artículo 27 que se reforma por virtud de este decreto."



- a) Tienen un objetivo claramente definido en nuestro texto constitucional: **"la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental"** (fracción I).

¹² Vigésimo. Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto de este decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas del Estado, y establecerá al menos que:

"I. Su objeto sea la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.

"II. Cuenten con autonomía presupuestal y estén sujetas sólo al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la secretaria del ramo en materia de hacienda, apruebe el Congreso de la Unión. Su régimen de remuneraciones será distinto del previsto en el artículo 127 de esta Constitución.

"III. Su organización, administración y estructura corporativa sean acordes con las mejores prácticas a nivel internacional, asegurando su autonomía técnica y de gestión, así como un régimen especial de contratación para la obtención de los mejores resultados de sus actividades, de forma que sus órganos de gobierno cuenten con las facultades necesarias para determinar su arreglo institucional.

"IV. Sus órganos de gobierno se ajusten a lo que disponga la ley y sus directores sean nombrados y removidos libremente por el titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración. Para el caso de empresas productivas del Estado que realicen las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en términos de lo previsto por el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, la ley deberá establecer, entre otras disposiciones, que su Consejo de Administración se conforme de la siguiente manera: cinco consejeros del Gobierno Federal, incluyendo el secretario del ramo en materia de energía quien lo presidirá y tendrá voto de calidad, y cinco consejeros independientes.

"V. Se coordinen con el Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, con objeto de que sus operaciones de financiamiento no conduzcan a un incremento en el costo de financiamiento del resto del sector público o bien, contribuyan a reducir las fuentes de financiamiento del mismo.

"VI. Cuenten, en términos de lo establecido en las leyes correspondientes, con un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate.

"Una vez que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, y Comisión Federal de Electricidad, se conviertan en empresas productivas del Estado de conformidad con las leyes que se expidan para tal efecto en términos del transitorio tercero de este decreto, no les serán aplicables las disposiciones relativas a la autonomía contenidas en las fracciones anteriores, sino hasta que conforme a las nuevas disposiciones legales se encuentren en funciones sus consejos de administración y estén en operación los mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

"Los consejeros profesionales de Petróleos Mexicanos en funciones a la entrada en vigor del presente decreto permanecerán en sus cargos hasta la conclusión de los periodos por los cuales fueron nombrados, o bien hasta que dicho organismo se convierta en empresa productiva del Estado y sea nombrado el nuevo Consejo de Administración. Los citados consejeros podrán ser considerados para formar parte del nuevo Consejo de Administración de la empresa productiva del Estado, conforme al procedimiento que establezca la ley."



- b) Gozarán de **autonomía presupuestal** y sólo están sujetos al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría de Hacienda, apruebe el Congreso de la Unión, y también de un régimen de remuneraciones distinto al previsto en el artículo 127 constitucional (fracción II);
- c) Contarán con una **organización, administración y estructura corporativa** no sólo acordes con las mejores prácticas internacionales, sino que también deberá garantizar su autonomía técnica y de gestión, y que sus órganos de gobierno puedan definir su arreglo institucional (fracción III);
- d) Sus directores serán nombrados y removidos libremente por el titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración (fracción IV); y,
- e) Contarán con diversos **regímenes especiales** en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas, así como todos las demás que **"requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate"** (fracción VI).

Esto es, con la introducción de esta figura jurídica, el Poder Reformador de la Constitución no sólo transformó la mecánica de la intervención estatal en la vida económica e industrial de la sociedad, sino que también resulta central para definir y conceptualizar la naturaleza de las empresas productivas del Estado, ya que las leyes que estructuren las atribuciones de CFE deben desarrollar los regímenes especiales que le permitan lograr tal mandato y competir eficazmente en la industria o actividad de que se trate.

En este sentido, es importante referir a la exposición de motivos de la Ley de CFE,¹³ en la cual el legislador evidenció que era necesario introducir un nuevo modelo de empresa estatal alejada en la medida de lo posible de la regulación

¹³ Exposición de motivos de la "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expiden la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas", presentada por el Ejecutivo Federal al Senado de la República, y disponible en la Gaceta del Senado de la República del día 30 de abril de 2014 (LXII/2SPO-130/47280) y en el sitio web: http://www.senado.gob.mx/comisiones/energia/docs/reforma_energetica/LPM.pdf.



que rige a los entes públicos existentes –administrativa–, para otorgarles una "flexibilidad y autonomía" operativa similar a las empresas que se rigen por el derecho privado. El que no sea posible acudir a principios propios de derecho administrativo y a las categorías existente de entes públicos se justifica en virtud de que resultaría incompatible con: **a)** un diseño organizacional y de operación basado en principios de gobierno corporativo; **b)** la reducción de los controles estatales en la operación cotidiana de la empresa; y, **c)** la "reconceptualización" del papel del Gobierno Federal como propietario con funciones claras y delimitadas, y no como su "administrador principal". Sólo de esta manera, se consideró, las empresas productivas del Estado gozarían de una estructura que les permitiera ser económicamente rentables para el Estado.

En miras a lograr tal objetivo –y en estricta relación con el análisis de su forma de operar– se debió tomar en cuenta que la Ley de CFE¹⁴ expresamente señala que en los aspectos no previstos se aplicará de forma supletoria el *derecho civil y mercantil*. Esto implica que su actuación ya no se rige por categorías y principios propios del derecho público (como el administrativo). Así, uno de los objetivos centrales de la reforma constitucional en materia energética es que las empresas productivas del Estado actúen como si fuesen empresas privadas, aunque presten servicios públicos y aun cuando los mismos se consideren áreas estratégicas. Por tanto, a nuestro juicio, su régimen de responsabilidades no puede vincularse con una función administrativa, sino que debe regirse, necesariamente, por el derecho privado.

Esto es, el Estado estableció una nueva figura que, si bien no se llevó a una forma societaria, sí buscó homologarla lo más posible a ese régimen, de modo que pudiera cumplir sus objetivos no sólo al prestar actividades comerciales, sino

¹⁴ **Artículo 3.** La Comisión Federal de Electricidad se sujetará a lo dispuesto en la presente ley, su reglamento y las disposiciones que deriven de los mismos. El derecho mercantil y civil serán supletorios.

"Las disposiciones contenidas en las demás leyes que por materia correspondan aplicarán siempre que no se opongan al régimen especial previsto en esta ley.

"En caso de duda, se deberá favorecer la interpretación que privilegie la mejor realización de los fines y objeto de la Comisión Federal de Electricidad conforme a su naturaleza jurídica de empresa productiva del Estado con régimen especial, así como el régimen de gobierno corporativo del que goza conforme al presente ordenamiento, de forma que pueda competir con eficacia en la industria energética."



también al operar servicios públicos. Lo cual deja ver que se buscó que aun en áreas estratégicas operara de forma cercana a una sociedad comercial. Además, no puede pasarse por alto un criterio interpretativo que el legislador introdujo en el artículo 3, párrafo 3o., de la Ley de CFE, y que establece:

"En caso de duda, se deberá favorecer la interpretación que privilegie la mejor realización de los fines y objeto de la Comisión Federal de Electricidad conforme a su naturaleza jurídica de empresa productiva del Estado con régimen especial, así como el régimen de gobierno corporativo del que goza conforme al presente ordenamiento, de forma que pueda competir con eficacia en la industria energética."

Así, desde la ley se estableció que, en caso de duda en cuanto a la aplicabilidad de una norma, ésta debe resolverse en favor de la interpretación que sea compatible con la nueva naturaleza de empresa productiva y de que ésta habrá de competir con eficacia en la industria a la que pertenece. Así, ante la duda de si aplica o no un régimen legal de naturaleza administrativa como la responsabilidad patrimonial, la solución debiera ser que debe aplicar el régimen más compatible con su nueva naturaleza y similar al de las empresas con las que habrá de competir.

Ahora bien, tampoco debe pasarse por alto que el nuevo entendimiento del funcionamiento de la industria y de los sujetos que participan en ella (públicos o privados) no sólo se circunscribe a las empresas productivas del Estado, sino también está presente en la industria involucradas en el tema en contradicción. El artículo 5 de la LIE¹⁵ señala que los actos de la industria eléctrica no previstos en ley se entienden mercantiles y les será aplicable el derecho civil y mercantil. En este sentido, aunque la transmisión y distribución se consideren servicios públicos y áreas estratégicas, lo no previsto por la ley sale de la órbita del derecho público y se debe regir por el derecho privado. Este

¹⁵ **Artículo 5.** El Gobierno Federal, los generadores, los transportistas, los distribuidores, los comercializadores, los usuarios calificados participantes del mercado y el CENACE, cada uno en el ámbito de sus competencias y responsabilidades, ejecutarán los actos que resulten necesarios para mantener la integridad y el funcionamiento eficiente del Sistema Eléctrico Nacional."

"En lo no previsto por esta ley, se consideran mercantiles los actos de la industria eléctrica, por lo que se regirán por el Código de Comercio y, de modo supletorio, por las disposiciones del Código Civil Federal."



aspecto es lo que representa el verdadero cambio de paradigma y el cambio en el entendimiento de la forma en que se prestan las actividades públicas derivado de la reforma energética. Sobre este aspecto conviene referir que en la exposición de motivos de la Ley de CFE se estableció que:

"...

"La nueva figura parte del reconocimiento de que el marco jurídico que rige actualmente a nuestras empresas estatales es inadecuado para que el Estado realice actividades de carácter comercial e industrial de manera eficiente. Ello es así, debido a que no están diseñadas bajo una lógica empresarial que pretenda incrementar los ingresos del Estado.

"...

"Es por ello que la transformación que se propone para Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad es de gran calado, pues se plantea transformar en su totalidad el régimen jurídico al que están sujetas, alejándolas, en lo máximo posible, del sector público, y acercándolas al sector privado.

"De esta manera, de aprobarse la presente iniciativa, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad estarán sujetas, en primer término, a lo dispuesto en sus respectivas leyes, sus reglamentos y las disposiciones que deriven de dichos ordenamientos, tales como la normatividad que emitan sus respectivos Consejos de Administración.

"En segundo término, y donde se introduce el verdadero cambio de paradigma, el derecho civil y mercantil serán supletorios. Es decir, no se acudirá más a la legislación administrativa para colmar las lagunas sobre el funcionamiento de las empresas, como ahora ocurre. No será aplicable la Ley Federal de las Entidades Paraestatales ni su reglamento. No será supletoria la legislación sobre contrataciones públicas. Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad se registrarán, como cualquier empresa privada, por lo señalado en sus 'estatutos sociales' (en este caso sus respectivas leyes) y por las demás disposiciones del derecho mercantil y civil.

"Lo anterior significa que, a partir de su transformación, nuestras empresas estatales deberán operar bajo principios de derecho privado y no público; situación que, de igual forma, deberán tomar en cuenta los órganos fiscalizadores



competentes y los distintos órganos jurisdiccionales, al ejercer sus respectivas atribuciones.

"...

"En síntesis, la transformación ordenada por la Carta Magna constituye un auténtico cambio de paradigma, pues pretende alinear la estructura de un organismo público a la de una empresa, dado que ambas comparten el mismo objetivo: generar valor económico. Es decir, la iniciativa propone diseñar empresas de exclusiva propiedad del Estado Mexicano que gocen de amplia autonomía en diversos ámbitos, como si fuesen empresas de carácter privado, y asignarles flexibilidad para celebrar los contratos que, desde una visión exclusivamente empresarial, requieran en su operación cotidiana para conseguir mejores condiciones de rentabilidad."¹⁶

Por todas estas razones es que disentimos de la decisión mayoritaria de sujetar a CFE al régimen de la Ley de Responsabilidad Patrimonial bajo el argumento de que en ninguna parte de la reforma se desprende la intención de excluirla, como sí sucedió con otras leyes específicamente mencionadas. La reforma no buscaba enumerar la cantidad de leyes administrativas que existen para excluirlas, sino que estableció parámetros interpretativos –como el antes señalado– que pueden guiar la solución.

Finalmente, tampoco compartimos que excluir a CFE del régimen de responsabilidad patrimonial y hacer procedente la vía civil sea un "retroceso" o "regresión" que afecte el derecho a la indemnización. No se está generando una carta de impunidad para evitar que CFE indemnice o repare a las personas por los daños que cause su acción. Lo único que se está definiendo es cuál debe ser la vía jurisdiccional en que habrán de resolverse las reclamaciones correspondientes. Además, nada indica que la vía civil sea forzosamente menos benéfica que la responsabilidad administrativa patrimonial.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 30/2018 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de abril de 2018 a las 10:24 horas, con número de registro digital: 2016656.

¹⁶ Ver pie de página 13.



Voto particular que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la contradicción de tesis 46/2019.

I. Antecedentes.

En sesión pública de once de marzo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por mayoría de seis votos, la contradicción de tesis 46/2019, en la que determinó que el pago de la indemnización por los daños generados como consecuencia de la actividad relacionada con la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica es reclamable en la vía administrativa, a través del procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Dicho pronunciamiento, descansó, esencialmente, en que la actividad de transmisión y distribución de energía eléctrica se realiza bajo el régimen de servicio público, el cual se presta por cuenta y orden del Estado, de acuerdo con lo previsto desde la Constitución Federal, en sus artículos 27 y 28, así como en la propia Ley de la CFE, en su numeral 5, párrafo primero, de ahí que se encuentra regido por el derecho administrativo.

Asimismo, se indicó que el hecho de que tal actividad del poder público esté sujeta a un control resulta acorde con el sistema democrático de derechos, donde se inscribe precisamente el derecho a ser indemnizado cuando con motivo de esa actividad se generen daños al particular.

Además, se precisó que el hecho de que la CFE tenga un régimen de gobierno corporativo de forma que pueda competir con eficacia en la industria energética, está dirigido a su operación y a su estructura o diseño, por lo que no se encuentra exenta de cumplir con otros objetivos constitucionales.

En ese sentido, se consideró que es irrelevante que la Ley de la CFE no sujete de manera expresa a dicha empresa productiva a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, pues es en ésta en la que queda comprendida, como cualquier otro ente público.

En esas condiciones, el Tribunal Pleno concluyó que las actuaciones de transmisión o distribución de energía eléctrica que realiza la Comisión Federal de Electricidad pueden actualizar la responsabilidad patrimonial del Estado, ello



cuando dicha empresa productiva del Estado presta el servicio público de transmisión o distribución de energía eléctrica de manera irregular, pues se actualiza un acto materialmente administrativo.

II. Razones del voto particular.

Respetuosamente no comparto el criterio al que arribó la mayoría del Tribunal Pleno porque cuando se resolvieron los asuntos en la Primera Sala, que forman parte de esta contradicción de criterios, yo emití mi voto en contra, sosteniendo que la vía civil es la procedente.

Lo anterior lo estimo así porque el criterio al que arriba la mayoría del Tribunal Pleno es genérico y no hace distinciones. Me explico, no toda la actividad de los órganos públicos se considera administrativa pues existen entidades públicas que persiguen actividades empresariales, comerciales o industriales y su actuación no necesariamente debe calificarse como administrativa.

En ese sentido, pienso que la naturaleza del órgano no siempre determina la naturaleza de la función y tampoco la vía por la cual puede reclamarse una indemnización, pues ello debe analizarse caso por caso.

En el supuesto analizado, los asuntos materia de la contradicción parten del daño ocasionado a los particulares con motivo de la prestación de la transmisión y distribución de la energía eléctrica, lo que en sí mismo no lo hace una actividad administrativa, sino que parte de una actividad industrial y comercial del Estado que se confirma con el artículo 3o. de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad que establece: *"En caso de duda, se deberá favorecer la interpretación que privilegie la mejor realización de los fines y objeto de la Comisión Federal de Electricidad conforme a su naturaleza jurídica de empresa productiva del Estado con régimen especial, así como el régimen de gobierno corporativo del que goza conforme al presente ordenamiento, de forma que pueda competir con eficacia en la industria energética."*

Lo anterior, máxime que, como lo expresé en la sesión, en los casos que resolvió la Primera Sala, no sólo fue demandada la Comisión Federal de Electricidad, sino también había codemandados, entre ellos, empresas aseguradoras, respecto de las cuales, evidentemente, no procede la responsabilidad administrativa del Estado.

En suma, mi voto radica en la generalidad del criterio y la no susceptibilidad de que existan excepciones que permitan a las personas también acudir a la vía civil para presentar este tipo de reclamos.



FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (FIREL). LA EVIDENCIA CRIPTOGRÁFICA PLASMADA EN LAS RESOLUCIONES AGREGADAS EN LOS EXPEDIENTES FÍSICOS, VALIDA EL USO DE AQUÉLLA POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS ÓRGANOS DE DICHO PODER ÚNICAMENTE EN EL DOCUMENTO EN QUE SE GENERÓ PARA UN EXPEDIENTE DETERMINADO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a criterios discrepantes en cuanto a si es posible agregar en el expediente físico la impresión de la evidencia criptográfica de una firma electrónica, para validar su uso y en sustitución de la firma autógrafa.

Criterio jurídico: Para efectos de la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) cada documento que firma electrónicamente un servidor público de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, debe generar una representación gráfica independiente –evidencia criptográfica– que no puede ser utilizada para validar otro documento y, por ende, tampoco su reproducción puede ser considerada como una actuación diversa.

Justificación: Tomando en cuenta que la firma electrónica hace las veces de la firma autógrafa, un servidor público puede sustituirla dentro de las actuaciones y resoluciones judiciales que emita. Para tal efecto, conforme a los lineamientos que establecen los Acuerdos Generales Conjuntos Números 1/2013 y 1/2015, su uso exige generar una evidencia criptográfica que muestre el nombre del titular de la firma electrónica, si el certificado es reconocido por la Unidad del Poder Judicial de la Federación para el Control de Certificación de Firmas y si se encuentra vigente, el cual debe ser incorporado al expediente físico junto con el documento electrónico como evidencia de que sí fue firmado por el servidor público respectivo. Por lo tanto, la impresión de la representación gráfica de la evidencia criptográfica, al ser un signo que valida el uso de la firma electrónica en una resolución agregada a un expediente, tiene el alcance para generar en el expediente físico los mismos efectos que la firma autógrafa. De ahí que los Jueces y Magistrados del Poder Judicial de la Federación, así como los servidores públicos judiciales competentes, deben incorporar la evidencia criptográfica de su firma electrónica en los proveídos y en las diversas actuaciones que generen con ésta y que se agreguen en el expediente respectivo de su conocien-



to en que se hubiera generado, a fin de sustituir la firma autógrafa; sin embargo, fuera del expediente al que se agregó la versión física de la resolución o actuación que se generó con la firma electrónica, la representación gráfica sólo tendrá el alcance de una copia simple, pues se genera en función de cada acto jurídico concreto.

P./J. 6/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 29/2018. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo del Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Mérida, Yucatán, en apoyo del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en apoyo del Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, y el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero, en apoyo del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 1 de julio de 2021. Unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, al resolver el amparo en revisión 282/2017 (cuaderno auxiliar 694/2017), el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Mérida, Yucatán, al resolver el amparo en revisión 276/2017 (cuaderno auxiliar 1004/2017), el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en



Xalapa, Veracruz, al resolver el amparo en revisión 138/2017 (cuaderno auxiliar 1032/2017), y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, al resolver el amparo en revisión 334/2017 (cuaderno auxiliar 1092/2017).

Nota: Los Acuerdos Generales Conjuntos Números 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 (FIREL) y al expediente electrónico y 1/2015, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, que regula los servicios tecnológicos relativos a la tramitación electrónica del juicio de amparo, las comunicaciones oficiales y los procesos de oralidad penal en los Centros de Justicia Penal Federal citados, aparecen publicados en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 2, julio de 2013, página 1667 y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo II, diciembre de 2015, página 1393, con números de registro digital: 2361 y 2794, respectivamente.

El Tribunal Pleno, el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número 6/2021 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de diciembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (FIREL). LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS ÓRGANOS DE DICHO PODER PUEDEN UTILIZARLA EN SUSTITUCIÓN DE LA FIRMA AUTÓGRAFA DENTRO DE LAS ACTUACIONES Y RESOLUCIONES JUDICIALES QUE EMITAN.

Hechos: Al resolver recursos de revisión interpuestos contra sentencias de amparo indirecto que fueron firmadas electrónicamente por el Juez de Distrito y por el secretario, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes discreparon en cuanto a si dicha firma sustituye o no a la autógrafa y, en consecuencia, si la falta de esta última amerita la reposición del procedimiento.



Criterio jurídico: Los servidores públicos de los órganos del Poder Judicial de la Federación pueden utilizar la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) en sustitución de la autógrafa dentro de las actuaciones y resoluciones judiciales que emitan.

Justificación: De conformidad con el artículo 3o. de la Ley de Amparo, la firma electrónica tiene los mismos efectos que la firma autógrafa y debe ser utilizada por las partes para el envío de promociones y documentos, así como para ingresar y hacer uso del Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación; sin embargo, su uso no se agota en esos supuestos, pues el legislador determinó que sus bases y correcto funcionamiento fueran definidos mediante acuerdos generales. En uso de esa libertad configurativa, los Acuerdos Generales Conjuntos Números 1/2013 y 1/2015 establecieron la firma electrónica para los servidores públicos, otorgándole el mismo alcance que a la firma autógrafa, indicando que los acuerdos, determinaciones, proveídos, resoluciones, sentencias, oficios y comunicaciones oficiales deberán ingresarse al Sistema Electrónico y estar firmados electrónicamente por el servidor público que corresponda; también se estableció que los documentos digitalizados ingresados a los sistemas electrónicos por los servidores públicos de los órganos del Poder Judicial de la Federación mediante el uso de certificados digitales de firma electrónica tendrían el mismo valor que los impresos, y que la obligación de hacer coincidir íntegramente el expediente electrónico con el impreso, va en función del contenido y no de los signos físicos. Lo anterior, sin duda, permite que los servidores públicos utilicen la firma electrónica como alternativa a la autógrafa, al ser un signo electrónico fiable y seguro, que vincula al autor con el documento. Si a lo anterior se adiciona que uno de los motivos por los que se introdujo a la nueva Ley de Amparo la posibilidad de tramitar electrónicamente juicios de amparo fue proveer a los órganos jurisdiccionales con un mecanismo para simplificar las actuaciones procesales y generar procesos constitucionales más ágiles –sobre todo en aquellas situaciones extraordinarias derivadas de la presentación masiva de demandas de amparo–, es posible que los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación utilicen la FIREL dentro de las actuaciones y resoluciones judiciales que emitan.

P./J. 5/2021 (11a.)



Contradicción de tesis 29/2018. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo del Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Mérida, Yucatán, en apoyo del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en apoyo del Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, y el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero, en apoyo del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 1 de julio de 2021. Unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, al resolver el amparo en revisión 282/2017 (cuaderno auxiliar 694/2017), el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Mérida, Yucatán, al resolver el amparo en revisión 276/2017 (cuaderno auxiliar 1004/2017), el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, al resolver el amparo en revisión 138/2017 (cuaderno auxiliar 1032/2017), y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, al resolver el amparo en revisión 334/2017 (cuaderno auxiliar 1092/2017).

Nota: Los Acuerdos Generales Conjuntos Números 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 (FIREL) y al expediente electrónico



y 1/2015, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, que regula los servicios tecnológicos relativos a la tramitación electrónica del juicio de amparo, las comunicaciones oficiales y los procesos de oralidad penal en los Centros de Justicia Penal Federal citados, aparecen publicados en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 2, julio de 2013, página 1667 y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo II, diciembre de 2015, página 1393, con números de registro digital: 2361 y 2794, respectivamente.

El Tribunal Pleno, el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número 5/2021 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de diciembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (FIREL). TODO DOCUMENTO ELECTRÓNICO QUE SE FIRME A TRAVÉS DE ELLA, DEBE GENERAR UNA REPRESENTACIÓN GRÁFICA PROPIA, A FIN DE VINCULAR SU AUTORÍA Y PRODUCIR EFECTOS JURÍDICOS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al resolver recursos de revisión en amparo indirecto discreparon en cuanto a si la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) sustituye o no a la autógrafa; asimismo, al resolverse la contradicción de tesis, se advirtió que en una de las sentencias materia de los recursos de revisión que dieron lugar a los criterios discrepantes, se reprodujo la representación gráfica de una firma electrónica generada en un cuaderno varios.

Criterio jurídico: A pesar de que el uso de la firma electrónica como sustituto de la firma autógrafa es válido, resulta necesario que su representación gráfica se genere en cada documento electrónico que se incorpore, a fin de vincular su autoría y que pueda generar efectos jurídicos. De manera que dicha constancia no podrá ser utilizada para validar más de un documento, ni ese documento puede ser utilizado como una nueva actuación, pues de llegar a reproducirse, no crearía un acto diferente, sino un duplicado del original.



Justificación: Cada documento que se firme electrónicamente debe generar una representación gráfica independiente y no puede ser utilizada para validar otro documento, ni tampoco su reproducción puede ser considerada como una actuación distinta, pues implicaría darle un alcance a la voluntad del autor más allá de éste, dada su función identificadora. Para ejemplificar lo anterior, basta comparar con algún documento en donde obre una firma autógrafa, pues su validez se genera con el signo de su autor, de manera que si se quiere reproducir su contenido para generar otro documento, es necesario plasmar nuevamente la voluntad a través de la firma. Por el contrario, de llegar a reproducirse, no sería un acto diferente, sino un duplicado del original. En estos casos, ante la falta de la evidencia criptográfica del documento electrónico en el acto jurídico específico, una sentencia, por haberse utilizado la representación gráfica cuyo origen se encuentra en otra actuación, se genera su invalidez al no cumplir el requisito formal a que hacen referencia los artículos 61 y 219 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria de la Ley de Amparo.

P./J. 7/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 29/2018. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo del Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Mérida, Yucatán, en apoyo del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en apoyo del Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, y el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero, en apoyo del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 1 de julio de 2021. Unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmin Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.



Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, al resolver el amparo en revisión 282/2017 (cuaderno auxiliar 694/2017), el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Mérida, Yucatán, al resolver el amparo en revisión 276/2017 (cuaderno auxiliar 1004/2017), el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, al resolver el amparo en revisión 138/2017 (cuaderno auxiliar 1032/2017), y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, al resolver el amparo en revisión 334/2017 (cuaderno auxiliar 1092/2017).

El Tribunal Pleno, el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número 7/2021 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de diciembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. AL ANALIZAR SI SE ACTUALIZA POR CONSENTIMIENTO TÁCITO DEL ACTO RECLAMADO Y EFECTUAR EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA EN LA QUE SE RECLAMA LA FALTA O EL ILEGAL EMPLAZAMIENTO A UN JUICIO ORDINARIO, NO PUEDE TOMARSE EN CONSIDERACIÓN EL LLAMAMIENTO REALIZADO AL QUEJOSO A UN JUICIO DE AMPARO PREVIO, COMO TERCERO INTERESADO, EN EL QUE LA NOTIFICACIÓN RESPECTIVA SE REALIZÓ CON UNA PERSONA DISTINTA POR CITATORIO Y POR LISTA, Y SE LE CORRIÓ TRASLADO CON CONSTANCIAS DE LAS QUE SE DESPRENDEN LA EXISTENCIA DEL JUICIO ORDINARIO, EL ÓRGANO JURISDICCIONAL ANTE EL QUE SE SIGUE Y LAS PARTES CONTENDIENTES.

Hechos: Los órganos contendientes analizaron si el llamamiento realizado al quejoso, en un juicio de amparo previo, en el que fungió como tercero interesado, efectuado por lista, porque la notificación no pudo entenderse personalmente con él, sino por citatorio, con otra persona, a quien se le corrió traslado con constancias de las que se desprendía la existencia del juicio ordinario, el órgano juris-



diccional ante el que se sigue y las partes contendientes, podía servir de base para computar el plazo referente a la promoción de la demanda de amparo en la que se reclamó el emplazamiento en un juicio ordinario y, de ahí, determinar si se actualizaba o no la causal de improcedencia por consentimiento tácito, por la presentación inoportuna de esa demanda.

Criterio jurídico: Para efectos de analizar si se actualiza la causal de improcedencia por consentimiento tácito del acto reclamado prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, no puede tenerse como conocimiento directo, exacto y completo del acto relativo al emplazamiento a un juicio ordinario reclamado en amparo, la diligencia de notificación, con base en lo previsto en el artículo 27, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, verificada en un juicio de amparo anterior en el que el quejoso fue llamado como tercero interesado, que se llevó a cabo con una persona diversa, mediante la entrega de un citatorio previo, en el que se corrió traslado con la demanda de amparo y demás anexos de los que se desprenda información sobre el aludido juicio ordinario, la autoridad ante quien se sustanciaba y las partes que formaban parte del mismo y que, finalmente, se realizó por lista.

Justificación: En atención al principio pro persona, con la finalidad de ampliar el ámbito de tutela de los derechos fundamentales, principalmente los de audiencia y de tutela judicial efectiva, en el caso que se reclame en amparo la falta de emplazamiento, debe entenderse que el llamamiento a un juicio de amparo previo, como tercero interesado, así realizado, no da certeza de que, por una parte, el quejoso hubiese tenido conocimiento directo del acto reclamado, toda vez que la diligencia no se entendió con éste, sino con una persona distinta, quien recibió el citatorio. Aunado a que el solo hecho de que en ese llamamiento se le corra traslado con la demanda de amparo y anexos de los que se desprendan los datos del juicio ordinario (del que se hace derivar el reclamo del emplazamiento), el órgano jurisdiccional que conoció del mismo y las partes contendientes, tampoco evidencia que el conocimiento del acto sea exacto y completo, en virtud de que de tales elementos no pueden advertirse los motivos, los fundamentos y las circunstancias específicas que dieron lugar a la realización de la diligencia de emplazamiento reclamada, que permitirían que el quejoso, al promover su demanda de amparo, esté en aptitud de hacer valer sus defensas de manera óptima. Lo que no implica, en modo alguno, desconocer la validez de las diversas formas de notificación que se prevén en la Ley de Amparo dado que, lo que



se dilucida, son sólo los alcances de las aludidas diligencias de notificación, por citatorio previo, para efectos del conocimiento pleno del juicio ordinario (del que se aduzca falta de emplazamiento) mas de ningún modo se cuestiona la validez de ese tipo de notificaciones, para los efectos propios que fueron implementadas, es decir, los de la sustanciación del juicio de amparo.

P./J. 4/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 86/2020. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito y el Pleno en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito. 13 de julio de 2021. Unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Luis Mauricio Rangel Argüelles.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Pleno en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, al resolver la contradicción de tesis 1/2019, de la cual derivó la tesis de jurisprudencia PC.IX.C.A. J/8 K (10a.), de título y subtítulo: "DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. EL PLAZO PARA PRESENTARLA, TRATÁNDOSE DEL TERCERO EXTRAÑO, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO REALIZADO POR LISTA EN UN DIVERSO JUICIO DE AMPARO EN EL QUE FIGURA COMO TERCERO INTERESADO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de diciembre de 2019 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 73, Tomo I, diciembre de 2019, página 732, con número de registro digital: 2021280, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 325/2019.

El Tribunal Pleno, el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número 4/2021 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de diciembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



RECURSO DE QUEJA. CONTRA EL AUTO MEDIANTE EL QUE UN JUEZ DE DISTRITO SE ABSTENGA DE PROVEER SOBRE LA SUSPENSIÓN POR HABERSE EXCUSADO AL ADUCIR QUE TIENE INTERÉS PERSONAL EN EL ASUNTO, SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL INCISO B) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 97 DE LA LEY DE AMPARO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 118/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO, EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO Y EL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 26 DE MAYO DE 2020. ONCE VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: LUIS MAURICIO RANGEL ARGÜELLES.

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

Sentencia

1. Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis 118/2019, sobre la denuncia planteada por la Jueza Quinto de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, **entre los criterios sustentados por el Tercer y el Quinto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito y por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**; cuyo tema a dilucidar versa sobre si procede el



recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, de la Ley de Amparo,¹ en contra del auto en que se omite proveer sobre la suspensión.

2. Antecedentes. Denuncia de la contradicción. Mediante oficio recibido el veinte de marzo de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,² la Jueza Quinto de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, denunció la posible contradicción de tesis, entre el criterio sustentado por el **Tercer y el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver los recursos de queja 4/2019, 13/2019, 42/2019 y 351/2018, respectivamente.

3. SEGUNDO.—Trámite de la denuncia de contradicción de tesis. El Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo de veintidós de marzo de dos mil diecinueve, admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis, la cual fue registrada bajo el expediente **118/2019**. Asimismo, ordenó solicitar a la presidencia de los Tribunales Colegiados contendientes la versión digitalizada del proveído en el que informaran si el criterio sustentado en los respectivos asuntos de su índice se encontraba vigente o, en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado; de igual forma, ordenó que,

¹ **Artículo 97.** El recurso de queja procede:

"I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

"a) Las que admitan total o parcialmente, desechen o tengan por no presentada una demanda de amparo o su ampliación;

"b) Las que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional;

"c) Las que rehúsen la admisión de fianzas o contrafianzas, admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes;

"d) Las que reconozcan o nieguen el carácter de tercero interesado;

"e) Las que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional;

"f) Las que decidan el incidente de reclamación de daños y perjuicios;

"g) Las que resuelvan el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado; y,

"h) Las que se dicten en el incidente de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo."

² Contradicción de tesis 118/2019. Foja 2 a 4.



una vez que el expediente estuviera debidamente integrado, se remitieran los autos a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

4. Por acuerdo de doce de abril de dos mil diecinueve,³ el Ministro presidente de este Alto Tribunal, tuvo por recibidas las resoluciones solicitadas a los Tribunales Colegiados de Circuito, así como el informe de que los criterios contendientes continuaban vigentes y al considerar debidamente integrado el expediente turnó los autos a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, a fin de elaborar el proyecto respectivo.

CONSIDERANDOS

5. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es parcialmente competente para conocer de la denuncia de contradicción de tesis atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con la fracción VII del punto segundo del Acuerdo General 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados **de distintos Circuitos**⁴ y el tema de fondo es sobre materia común, pues consistirá en determinar si procede el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, de la Ley de Amparo, en contra del auto que omite proveer sobre el incidente de suspensión.⁵

³ *Ibíd.* Fojas 229 y reverso.

⁴ Criterios del Quinto Tribunal Colegiado del **Décimo Quinto Circuito** y del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del **Primer Circuito**, al resolver los recursos de queja: 13/2019 y 42/2019; y 351/2018, respectivamente.

⁵ Cobra aplicación la tesis P. I/2012, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."



6. SEGUNDO.—**Incompetencia.** Sin embargo, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **no es competente** para conocer y resolver lo relativo a la diversidad de criterios emitidos por el Tercer Tribunal Colegiado y el Quinto Tribunal Colegiado, ambos del Décimo Quinto Circuito.

7. Ello, debido a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226 de la Ley de Amparo; 10, fracción VIII y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General 5/2013, del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece; y 3 del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintisiete de febrero de dos mil quince.

8. De dichas disposiciones se desprende que los órganos competentes para conocer de las contradicciones de tesis sostenidas entre los Tribunales Colegiados de un mismo circuito, son los Plenos de Circuito.

9. Asimismo, de conformidad con el Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo tiene competencia para conocer sobre contradicciones de tesis sostenidas entre sus Salas o entre éstas y alguna de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como las suscitadas entre los Plenos de Circuito y/o los Tribunales Colegiados de un diverso circuito, cuando así lo acuerde la Sala en la que esté radicada y el Pleno lo estime justificado.

10. De igual forma, las Salas de la Suprema Corte de Justicia pueden conocer de los criterios contradictorios sostenidos por los Plenos de Circuito de distintos circuitos, así como de los Plenos en materia especializada de un mismo circuito, o los criterios de tribunales de diversa especialidad o distinto circuito.

11. En el caso, el referido Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito sostiene un criterio divergente al del Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito; sin embargo, ambos pertenecen al mismo circuito. Mientras que



el criterio del Tercer Tribunal Colegiado en cita es semejante al del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

12. De ahí que sólo puedan ser analizados por este Alto Tribunal los criterios contradictorios de tribunales que pertenecen a circuitos distintos. En ese contexto, el criterio del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito no es susceptible de ser revisado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues la competencia de criterios divergentes entre órganos colegiados del mismo Circuito le corresponde al Pleno del circuito correspondiente.

13. Empero, no se estima necesario remitir los autos al Pleno del Decimoquinto Circuito, pues en la presente resolución este Alto Tribunal determinará en definitiva el criterio que debe prevalecer.

14. TERCERO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis, proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, en relación con el diverso 226, fracción III, ambos de la Ley de Amparo vigente, ya que fue formulada por la Jueza Quinto de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana.

15. CUARTO.—**Presupuestos para determinar la existencia de la contradicción de tesis.** La mecánica para abordar el análisis sobre la existencia de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados.⁶

⁶ Sirve de sustento a lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



16. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad.⁷

17. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes.

18. En esa guisa, para determinar la existencia de una contradicción de tesis es preciso que se cumplan con los siguientes requisitos:⁸

a. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que sea.

b. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo

⁷ Tesis 1a./J. 23/2010, emitida por esta Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, correspondiente a marzo de 2010, página 123, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."

⁸ Tesis 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, correspondiente a marzo de 2010, página 122, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."



tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

19. Además, la circunstancia de que los criterios de los Tribunales Colegiados de Circuito implicados no constituyan jurisprudencia no es obstáculo para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ocupe de la denuncia de la posible contradicción de tesis de que se trata, pues, a fin de que se determine su existencia, basta que se adopten criterios distintos al resolver sobre un mismo punto de derecho.⁹

20. Tampoco es necesario que las cuestiones fácticas que rodean los casos de los que emanan los criterios contendientes sean exactamente iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes y pueden ser sólo adyacentes, debiéndose privilegiar en tal supuesto la función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.¹⁰

21. QUINTO.—**Posturas contendientes.** Los órganos jurisdiccionales en confronta son el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyas ejecutorias versaron sobre las cuestiones siguientes:

⁹ Es aplicable a lo anterior, la tesis: P. L/94, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Núm. 83, noviembre de 1994, página 35, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."

Asimismo, la jurisprudencia P./J. 27/2001 de este Tribunal Pleno (la cual resulta aplicable en términos de lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, al no oponerse al contenido de este ordenamiento), cuyo rubro es el siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77.

¹⁰ Tesis P. XLVII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."



A. Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver los recursos de queja **13/2019** y **42/2019**:

i) Recurso de queja 13/2019.

- Ante el Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, ***** y otros, **solicitaron el amparo** y la protección de la Justicia Federal, contra el Decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha cinco de noviembre de dos mil dieciocho.

- Por auto de veinte de diciembre de dos mil dieciocho, el **secretario encargado del despacho** por vacaciones de la titular del juzgado federal del conocimiento radicó el juicio bajo el expediente ***** , determinó que dicho órgano jurisdiccional se encontraba **impedido** para conocer de la demanda; y en lo que interesa, se declaró impedido para emitir pronunciamiento alguno por cuanto hacía a la suspensión solicitada.

- Inconforme con la anterior resolución, ***** , con el carácter de representante común de los quejosos, interpuso recurso de queja.

- En sesión de dieciocho de enero de dos mil diecinueve el Tribunal Colegiado resolvió que era procedente dicho recurso de queja, con fundamento en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, en relación con la jurisprudencia 1a./J. 15/2010, emitida por este Alto Tribunal, toda vez que en el caso se trataba de la **omisión** del pronunciamiento expreso del Juez de Distrito respecto de la **suspensión provisional; omisión** que al no estar contenida en la hipótesis que limitativamente prevé el artículo **97** de la Ley de Amparo, **podía equipararse a una negativa**; de ahí que **contra dicha omisión procediera el recurso de queja**.

- Posteriormente, al estudiarse los agravios, se advirtió la ilegalidad de las razones por las que el secretario encargado del despacho del Juzgado de Distrito, no se pronunció sobre la suspensión, por lo que se determinó que el recurso de queja era fundado.



ii) Recurso de queja 42/2019

- Conforme a lo resuelto en el diverso recuso de queja 3/2019, se remitió testimonio de dicha resolución al Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, para el efecto de que la Juez Federal, una vez que revisara las constancias, proveyera lo que juzgara conveniente en relación con la suspensión provisional solicitada, toda vez que no se actualizaba la hipótesis en la que se hubiera negado expresamente o concedido tal medida como para que ese órgano colegiado examinara lo decidido en alguno de esos dos sentidos y, entonces sí, determinara lo correspondiente.

- No obstante lo anterior, **la Juez Federal**, por acuerdo de veintinueve de enero de dos mil diecinueve, **se reservó para pronunciarse sobre la solicitud de la medida suspensorial** que efectuó la parte quejosa, hasta tanto se resolviera el impedimento planteado por el secretario encargado del despacho del referido Juzgado Quinto de Distrito contenido en el auto de **veinte de diciembre de dos mil dieciocho**, respecto del cual se formó el impedimento registrado bajo el expediente *********, del índice del Tribunal Colegiado.

- Inconforme con lo anterior, *********, con el carácter de representante común de los quejosos, interpuso otro recurso de queja, que fue registrada bajo el expediente 42/2019.

- En sesión de cuatro de marzo de dos mil diecinueve, el Tribunal Colegiado resolvió que era procedente dicho recurso de queja, con fundamento en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, en relación con la jurisprudencia 1a./J. 15/2010, emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, toda vez que, en el caso se trataba de la **omisión** del pronunciamiento expreso del Juez de Distrito respecto de la **suspensión provisional; omisión** que al no estar contenida en la hipótesis que limitativamente prevé el artículo 97 de la Ley de Amparo, **podía equipararse a una negativa**; de ahí que **contra dicha omisión procediera el recurso de queja**.

- Además, señaló que en virtud de que la Juez no resolvió negar o conceder la suspensión provisional, toda vez que se reservó de hacerlo tras argumentar



encontrarse impedida para ello como ya se analizó, es que ese órgano colegiado se encontraba imposibilitado para examinar lo decidido en alguno de esos dos sentidos, y entonces sí determinar lo correspondiente reasumiendo jurisdicción.

- Posteriormente, se procedió al estudio de los agravios y al advertirse la ilegalidad del auto recurrido mediante el que la Jueza de Distrito omitió pronunciarse sobre la suspensión, se determinó que el recurso de queja era fundado.

B. Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 351/2018:

- ***** , por derecho propio, y en representación de sus menores hijos ***** , ambos de apellidos ***** , solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- De la demanda de amparo correspondió conocer al Juzgado Decimoquinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, cuya titular mediante proveído de dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho, la radicó bajo el expediente ***** .

- Asimismo, previo al análisis de competencia legal para conocer de la demanda, atendió a lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley de Amparo, particularmente, lo dispuesto en la fracción VI, que prevé como causa de impedimento el hecho de que el Juez de Distrito figure como parte en algún juicio de amparo semejante al de su conocimiento, por lo que **se excusó de seguir conociendo del juicio** con fundamento en los artículos 54, fracción III, inciso c), de la Ley de Amparo y 37, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y ordenó remitir los autos al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en turno, para que conociera de la excusa planteada.

- En esas condiciones, se reservó a proveer lo conducente en relación con la demanda de amparo hasta tanto el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito del conocimiento resolviera el impedimento planteado por la juzgadora.



- Además, destacó que los actos reclamados no se ubicaban en los supuestos que contemplan los artículos 20, 48 y 126 de la Ley de Amparo; y, 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (suspensión de oficio), por lo que **no proveyó respecto de la suspensión solicitada**, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley de Amparo.

- Inconforme con la determinación anterior, *********, por derecho propio y en representación de sus menores hijos ********* y *********, ambos de apellidos *********, interpuso recurso de queja con fundamento en el artículo **97, fracción I, inciso b)**, de la Ley de Amparo.

- En sesión pública extraordinaria del día veintiséis de diciembre de dos mil dieciocho, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al que tocó conocer del recurso, dictó resolución con base en las siguientes consideraciones.

- Para analizar la procedencia del recurso, se estimó oportuno tomar en consideración que en el caso, el recurso de queja se interpuso en contra del acuerdo de dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho, dictado por la Jueza Decimoquinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el juicio de amparo indirecto *********, en el cual se declaró impedida para conocer de la demanda de amparo y **determinó no proveer respecto de la suspensión de los actos reclamados**, hasta tanto se calificara dicho impedimento.

- Asimismo, que el aludido medio de impugnación se interpuso con fundamento en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo.

- La interposición del recurso de queja, se fundó en el **artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo**, que establece lo siguiente:

"Artículo 97. El recurso de queja procede:

"En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

" ...



"b) Las que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional."

• Advirtió que la hipótesis de procedencia del recurso de queja, previsto en la fracción e incisos citados, **en amparo indirecto**, se actualizaba contra las determinaciones que **concedieran o negaran la suspensión de plano o la provisional**.

• Que en el acuerdo recurrido, la Jueza de Distrito, únicamente había registrado la demanda de amparo, señaló que se encontraba impedida para conocer del escrito inicial constitucional y determinó no proveer respecto de la suspensión del acto reclamado, hasta que se resolviera lo relativo al referido impedimento; **por lo que el recurso, no se ubicaba en las hipótesis que señalaba el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo.**

• Lo anterior porque, en términos de la citada porción normativa, dicho medio de impugnación sólo procedía contra las resoluciones que concedieran o negaran la suspensión de plano o la provisional de los actos reclamados en el juicio de amparo indirecto, lo que en el caso no acontecía.

• Y citó la jurisprudencia 2a./J. 177/2009, localizable en la página 429, Tomo XXX, noviembre de 2009, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL JUEZ DE AMPARO QUE DETERMINA QUE NO HA LUGAR A TRAMITARLO PROCEDE EL RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 95 DE LA LEY DE AMPARO, Y NO EL DE LA FRACCIÓN XI."

• Precisó que la citada jurisprudencia era aplicable, pues si bien versaba sobre la procedencia del recurso de queja contra las resoluciones en las que se concedieran o negaran la suspensión provisional o de plano; lo cierto es que, la misma resultaba ilustrativa para el caso en que se actuaba, porque en el acuerdo recurrido se declaró impedida la Jueza de Distrito para conocer de la demanda de amparo y determinó no proveer respecto de la medida cautelar solicitada, lo cual hacía procedente concluir que el recurso, no se ubicaba en las hipótesis del inciso, fracción y numeral antes transcrito; además, si bien la jurisprudencia en



cita versaba respecto de la Ley de Amparo abrogada, resultaba aplicable, en términos del artículo sexto transitorio de la ley de la materia en vigor, en virtud de que dicho numeral dispone que la jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuaría en vigor en lo que no se opusiera a la vigente.

- En consecuencia, el recurso de queja **no encuadraba en alguna de las hipótesis previstas en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo.**

- Sin embargo, el Tribunal Colegiado en atención a lo alegado en los agravios del recurso de queja y a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley de Amparo, procedió a corregir el error respecto del precepto en que se fundó la procedencia del citado medio de impugnación y **estimó correcto el previsto en el inciso e) de la fracción I, del artículo 97 de la Ley de Amparo**, pues el medio de impugnación se había interpuesto dentro del plazo y con los requisitos expresamente establecidos para esa hipótesis.

- Lo que sustentó en la jurisprudencia 1a./J. 12/2011 (10a.) de la Primera Sala de este Máximo Tribunal, de rubro: "QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 95 DE LA LEY DE AMPARO. EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE CORREGIR EL ERROR EN QUE INCURRIÓ EL PROMOVENTE AL INTERPONER ESE RECURSO CON BASE EN UNA FRACCIÓN QUE NO CORRESPONDÍA AL SUPUESTO JURÍDICO IMPUGNADO."

- Que no pasaba inadvertido para el Tribunal Colegiado que al resolver los recursos de queja ***** en sesión de veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho y ***** en sesión de veinte de diciembre de dos mil dieciocho, había desechado los recursos de queja interpuestos en contra de acuerdos en los que no se había proveído sobre la suspensión porque no se actualizaban los supuestos de procedencia previstos en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo; sin embargo, de una nueva reflexión y en atención a lo dispuesto en la jurisprudencia 1a./J. 12/2011 (10a.), previamente citada, **procedía al estudio del recurso en términos del artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo**, por lo que abandonaba el criterio adoptado en esos recursos.

- Así, refirió que el recurso se ubicaba en las hipótesis que señalaba el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, que enseguida se transcribe.



"**Artículo 97.** El recurso de queja procede:

"**En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:**

"...

"e) Las que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional."

- Señaló que la fracción del citado numeral disponía que el recurso de queja procedía contra las resoluciones que se dictaran durante la tramitación del juicio, que no admitieran expresamente el recurso de revisión y que, por su naturaleza trascendental y grave, pudieran causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva.

- Por tanto, si en el acuerdo recurrido se había declarado impedida la Jueza de Distrito para conocer de la demanda de amparo e, incluso, había determinado no proveer respecto de la medida cautelar solicitada, el recurso se ubicaba en las hipótesis del artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, en virtud de que había omitido pronunciarse sobre el otorgamiento de la medida cautelar, por lo que **constituía un proveído de trámite que no admitía expresamente el recurso de revisión y que, por su naturaleza trascendental y grave, podía causar daño o perjuicio a la parte quejosa no reparable en la sentencia definitiva, ya que el juicio de amparo podía quedar sin materia.**

- Consideró aplicables por analogía, las jurisprudencias 1a./J. 15/2010 de la Primera Sala, y la diversa 2a./J. 5/90, de la Segunda Sala, ambas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "SUSPENSIÓN DE OFICIO. CONTRA LA RESOLUCIÓN EN LA QUE EL JUEZ DE DISTRITO OMITIÓ PRONUNCIARSE EXPRESAMENTE RESPECTO DE SU CONCESIÓN O NEGATIVA,



PROCEDE EL RECURSO DE QUEJA."¹¹ y "QUEJA, RECURSO DE. ES PROCE-
DENTE EN CONTRA DE UNA RESOLUCIÓN DE INCOMPETENCIA QUE OMITA
PROVEER RESPECTO DE LA SUSPENSIÓN DE OFICIO.",¹² respectivamente.

- Adujo el tribunal que en los criterios citados se precisó que el recurso de queja previsto el artículo 95, fracción VI, de la Ley de Amparo (abrogada), procedía respecto de la falta de pronunciamiento por cuanto hace a la suspensión solicitada, precepto que era semejante al artículo 97, fracción I, inciso e), de la ley de la materia (vigente) y que, por ende, si el primero de los numerales no se contraponía al mencionado en segundo término, las aludidas jurisprudencias resultaban aplicables para sustentar que el acuerdo recurrido, se ubicaba en la hipótesis del numeral señalado en segundo lugar.

- Finalmente, al analizar los motivos de disenso planteados por la parte quejosa determinó que eran inoperantes y, por ende, que el recurso de queja era infundado.

22. SEXTO.—**Existencia de la contradicción.** De acuerdo con lo anterior, este Tribunal Pleno considera que en el caso **hay elementos suficientes para sostener que existe la contradicción de tesis denunciada** entre el criterio sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver los recursos de queja 13/2019 y 42/2019, y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 351/2018. Ello, con base en las siguientes consideraciones.

23. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** A juicio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada. Ello se advierte en las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados que participan en esta contradicción de tesis, tal como se verá a continuación.

¹¹ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, Novena Época, página 356.

¹² Visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo VI, Primera Parte, julio-diciembre de 1990, Octava Época, página 127.



24. El **Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, al resolver los recursos de queja 13/2019 y 42/2019, consideró **que era procedente dicho recurso de queja, con fundamento en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo**, en relación con la jurisprudencia 1a./J. 15/2010 emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, toda vez que en el caso se trataba de la **omisión del pronunciamiento expreso del Juez de Distrito respecto de la suspensión provisional**; omisión que al no estar contenida en las hipótesis que limitativamente prevé el artículo 97 de la Ley de Amparo, **podía equipararse a la negativa de la suspensión** a que se refiere la aludida fracción e inciso. Lo que sustentó en la jurisprudencia 1a./J. 15/2010, de rubro: "SUSPENSIÓN DE OFICIO. CONTRA LA RESOLUCIÓN EN LA QUE EL JUEZ DE DISTRITO OMITIÓ PRONUNCIARSE EXPRESAMENTE RESPECTO DE SU CONCESIÓN O NEGATIVA, PROCEDE EL RECURSO DE QUEJA.", emitida por la Primera Sala del Alto Tribunal.

25. Por su parte, el **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el recurso de queja 351/2018, consideró que la hipótesis que señala el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, se actualiza contra las determinaciones que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional y, que en el acuerdo recurrido, la Jueza de Distrito únicamente registró la demanda de amparo, señaló que se encontraba impedida para conocer del escrito inicial constitucional y determinó **no proveer respecto de la suspensión del acto reclamado**, hasta que se resolviera lo relativo al referido impedimento; por lo que el recurso de queja, no se ubicaba en las hipótesis que señala el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo.

26. Asimismo, refirió que si en el acuerdo recurrido se declaró impedida la Jueza de Distrito para conocer de la demanda de amparo, e incluso determinó no proveer respecto de la medida cautelar solicitada, el recurso de queja **se ubicaba en la diversa hipótesis del artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo**, en virtud de que **al haber omitido pronunciarse sobre el otorgamiento de la medida cautelar**, se trataba de un proveído de trámite que no admitía expresamente el recurso de revisión y que, por su naturaleza trascendental y grave, podía causar daño o perjuicio a la parte quejosa no reparable en la sentencia definitiva, ya que el juicio de amparo podía quedar sin materia.

27. Al efecto, se sostiene que los Tribunales Colegiados de Circuito realizaron un ejercicio interpretativo, mediante el uso de su arbitrio judicial, consistente



en determinar si contra el auto en el que no se proveyó sobre la suspensión procedía el recurso de queja conforme a la hipótesis establecida en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo.

28. Segundo requisito: razonamiento y diferendo de criterios interpretativos. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo requisito queda cumplido en el presente caso, ya que los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes giraron en torno a una misma cuestión jurídica, a saber: si la hipótesis del recurso de queja establecida en el inciso b), fracción I, del artículo 97 de la Ley de Amparo, se actualizaba contra el auto en que no se proveyó sobre la suspensión.

29. Al analizar la problemática planteada y llevar a cabo el ejercicio interpretativo, se advierte que ante la cuestión jurídica sometida a su conocimiento, los tribunales llegaron a conclusiones diferentes, pues mientras el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito determinó que sí procedía el recurso de queja contra el auto que no proveía sobre la suspensión, con fundamento en el inciso b), fracción I, del artículo 97 de la Ley de Amparo, al ser equiparable a la negativa de conceder la suspensión; el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito estimó que no procedía con base en ese inciso por no tratarse específicamente de una concesión o negativa de suspensión, pero sí declaró procedente dicho medio de impugnación conforme al diverso inciso e), de la misma porción normativa; supuesto de procedencia este último, que fue descartado implícitamente por el Quinto Tribunal Colegiado en comentario. De lo que deviene la necesidad de que este Alto Tribunal defina la cuestión en aras de la seguridad jurídica.

30. Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción. A partir de todo lo anterior, se advierte que los puntos de vista de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos dan lugar a la formulación de una cuestión genuina consistente en dilucidar:

¿Contra el auto que no provee sobre la suspensión, por haberse excusado el juzgador de conocer del asunto por aducir tener un interés personal,



procede el recurso de queja establecido en el inciso b), fracción I, del artículo 97 de la Ley de Amparo?

31. SÉPTIMO.—**Criterio que debe prevalecer.** En la especie, los tribunales contendientes analizaron los casos en que los juzgadores dieron respuesta a la solicitud de suspensión, pero determinaron dejar de proveer sobre esa medida cautelar, a petición de parte, con fundamento en lo establecido en el artículo 53 de la Ley de Amparo, al haberse excusado aduciendo tener un interés personal en el asunto y haber estimado, implícitamente, que no se trataba de la suspensión de oficio.¹³

32. Por ende, la materia de la contradicción de tesis se ciñe a determinar **si contra el auto en que no se provee sobre la suspensión, por haberse excusado el juzgador de conocer del asunto por aducir tener un interés personal, procede el recurso de queja establecido en el inciso b), fracción I, del artículo 97 de la Ley de Amparo.**

Supuestos del recurso de queja relacionados con la suspensión del acto reclamado

33. De inicio, cabe precisar que para impugnar la multiplicidad de determinaciones que se emiten en el juicio de amparo, la ley de la materia prevé cuatro recursos: revisión, queja, reclamación y, sólo tratándose del cumplimiento de sentencia, el de inconformidad.¹⁴

¹³ Implícitamente, al haberse sustentado en el artículo 53 de la Ley de Amparo, que precisa como una condición adicional para no proveer sobre la suspensión, el que no se trate de la de oficio.

¹⁴ **"Artículo 80.** En el juicio de amparo sólo se admitirán los recursos de revisión, queja y reclamación; y tratándose del cumplimiento de sentencia, el de inconformidad.

"Los medios de impugnación, así como los escritos y promociones que se realicen en ellos podrán ser presentados en forma impresa o electrónicamente. Los requisitos relativos al acompañamiento de copias o de presentación de cualquier tipo de constancias impresas a los que se refiera el presente capítulo, no serán exigidos a las partes que hagan uso de las tecnologías de la información a las que se refiere el artículo 3o. de esta ley, en el entendido de que, cuando así sea necesario, tales requisitos serán cumplimentados por esa misma vía.

"Para el caso de que los recursos se presenten de manera electrónica, se podrá acceder al expediente de esa misma forma."



34. También es importante señalar que a través del **recurso de queja** se pueden cuestionar diversas decisiones tomadas tanto en la sustanciación del amparo directo como en el indirecto.

35. Para efectos de la presente contradicción, cobran relevancia los supuestos en los que resulta procedente el recurso de mérito respecto a aquellas determinaciones emitidas durante la sustanciación del **juicio de amparo indirecto**, tanto en lo principal, como en los incidentes que llegasen a tramitarse, **principalmente, en lo atinente a la suspensión de los actos reclamados.**

36. Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97, fracción I, de la ley de la materia, **en amparo indirecto** procede el recurso de queja contra las siguientes resoluciones:

a) Las que admitan total o parcialmente, desechen o tengan por no presentada una demanda de amparo o su ampliación;

b) Las que **concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional;**

c) Las que rehúsen la admisión de fianzas o contrafianzas, admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes;

d) Las que reconozcan o nieguen el carácter de tercero interesado;

e) Las que **se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva;** así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional;

f) Las que decidan el incidente de reclamación de daños y perjuicios;

g) Las que resuelvan el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado; y,



h) Las que se dicten en el incidente de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo.

37. Como se advierte de los supuestos de procedencia del recurso de queja establecidos en la fracción I del artículo 97 de la Ley de Amparo, para el juicio de amparo indirecto, y **en cuanto al trámite de la suspensión**, sólo se hace alusión a la negativa o concesión de la suspensión provisional o de plano; lo atinente a la fijación de las fianzas o contrafianzas; y, de manera genérica, las que se emitan durante la tramitación del juicio o del incidente de suspensión que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; las que decidan el incidente de daños y perjuicios; y las que decidan el incidente de exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión.

38. De lo que se infiere que el sistema de impugnación implementado por el legislador, para efectos del recurso de queja, consiste, por un lado, en la delimitación de algunas actuaciones que puede emitirse con motivo de la suspensión en el amparo indirecto¹⁵ y, por otro, por exclusión, la descripción **genérica** de aquellas otras actuaciones que también podrían tener incidencia en el trámite de la medida cautelar siempre y cuando no admitan expresamente el recurso de revisión y, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva.¹⁶

¹⁵ Incisos b), c), f) y g), de la fracción I, del artículo 97 de la Ley de Amparo:

"Artículo 97. El recurso de queja procede:

"I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

"...

"b) Las que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional;

"c) Las que rehúsen la admisión de fianzas o contrafianzas, admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes;

"...

"f) Las que decidan el incidente de reclamación de daños y perjuicios;

"g) Las que resuelvan el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado."

¹⁶ Inciso e), de la fracción I, del artículo 97 de la Ley de Amparo:

"Artículo 97. El recurso de queja procede:

"I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

"...



39. También es importante destacar que la interposición del recurso de queja puede generar, en algunos casos, la suspensión del procedimiento (con excepción del incidente de suspensión), siempre y cuando el juzgador advierta que se trata de aquellas resoluciones emitidas durante el amparo indirecto que, por su naturaleza trascendental o grave, puedan causar un perjuicio no reparable a alguna de las partes, puedan influir en la sentencia o, cuando de resolverse en lo principal, hagan nugatorios los derechos que el recurrente pudiera hacer valer en la audiencia constitucional.¹⁷

40. Ahora bien, en lo que interesa, debe analizarse si dentro de la hipótesis de procedencia del recurso de queja prevista en el **inciso b), fracción I, del artículo 97 de la Ley de Amparo**, que señala que pueden ser impugnadas las resoluciones en las que se **conceda o niegue la suspensión de plano o la provisional**, se puede comprender al auto mediante el que el Juez de Distrito decide no proveer sobre la suspensión por considerar que está impedido (o excusarse) al tener un interés personal en el asunto y que no se trata de la suspensión de oficio.¹⁸

41. Para lo que es necesario precisar, en un primer plano, que la suspensión es una medida cautelar que **tiene como objetivo preservar, durante el trámite del juicio, la materia en donde ha incidido o tendrá repercusión el acto de autoridad reclamado** a fin de que, en el caso de una eventual concesión de amparo, esto es, de advertirse una violación a derechos fundamentales, puedan

"e) Las que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional."

¹⁷ **Artículo 102.** En los casos de resoluciones dictadas durante la tramitación del amparo indirecto que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un perjuicio no reparable a alguna de las partes, con la interposición de la queja el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito está facultado para suspender el procedimiento, hecha excepción del incidente de suspensión, siempre que a su juicio estime que la resolución que se dicte en ella pueda influir en la sentencia, o cuando de resolverse en lo principal, se hagan nugatorios los derechos que pudiera hacer valer el recurrente en el acto de la audiencia."

¹⁸ **Artículo 53.** El que se excuse deberá, en su caso, proveer sobre la suspensión excepto cuando aduzca tener interés personal en el asunto, salvo cuando proceda legalmente la suspensión de oficio. El que deba sustituirlo resolverá lo que corresponda, en tanto se califica la causa de impedimento."



cristalizarse los efectos restitutorios de la sentencia. Por lo que, en atención a ese objetivo y al tipo de acto e interés que se pretenda tutelar (interés jurídico o legítimo), el juzgador dictará las medidas adecuadas a cada caso, las que podrán ir desde la orden de que se deje de ejecutar el acto reclamado, hasta aquellas que, provisionalmente, restablezcan al quejoso en el goce del derecho que aduzca conculcado.¹⁹

42. Por ello, en atención a la finalidad primordial de preservar la materia del amparo, se establecieron plazos muy breves para interposición, tramitación y resolución del recurso de queja contra las resoluciones en las que se **conceda o niegue la suspensión de plano o la provisional**, en virtud de que la sola demora o dilación en la toma de esa decisión puede, incluso, frustrar esa finalidad. Así, la interposición de la queja deberá realizarse en dos días hábiles, la remisión del informe sobre la materia de la queja deberá ser inmediata y la resolución de dicho medio de impugnación en cuarenta y ocho horas.²⁰

¹⁹ **Artículo 147.** En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

"Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

"El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."

Artículo 148. En los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso.

"En el caso en que se reclame una norma general con motivo del primer acto de su aplicación, la suspensión, además de los efectos establecidos en el párrafo anterior, se decretará en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación."

²⁰ **Artículo 98.** El plazo para la interposición del recurso de queja es de cinco días, con las excepciones siguientes:

I. De dos días hábiles, cuando se trate de suspensión de plano o provisional; y,

II. En cualquier tiempo, cuando se omita tramitar la demanda de amparo."

Artículo 101. El órgano jurisdiccional notificará a las demás partes la interposición del recurso para que en el plazo de tres días señalen constancias que en copia certificada deberán remitirse al que deba resolver. Transcurrido el plazo, enviará el escrito del recurso, copia de la resolución recurrida, el informe sobre la materia de la queja, las constancias solicitadas y las demás que estime pertinentes. Para el caso de que el recurso se hubiere interpuesto por la vía electrónica, se enviará el expediente electrónico.



Tipos de suspensión

43. Por otra parte, es menester clarificar que la suspensión en el juicio de amparo se decreta **de oficio o a petición del quejoso**. De oficio, puede concederse de dos formas, dependiendo la naturaleza de los actos reclamados: i) de plano en el auto admisorio de la demanda; y ii) al iniciar el trámite del incidente de suspensión que se tramita por cuerda separada.

44. Se concede **de oficio y de plano**, cuando se trata de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales.²¹

45. La suspensión también se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal.

46. El **incidente de suspensión se abrirá de oficio**²² en caso de extradición, y siempre que se trate de algún acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado.²³

"En los supuestos del artículo 97, fracción I, inciso b) de esta ley, el órgano jurisdiccional notificará a las partes y de inmediato remitirá al que corresponda, copia de la resolución, el informe materia de la queja, las constancias solicitadas y las que estime pertinentes.

"Cuando se trate de actos de la autoridad responsable, el órgano jurisdiccional requerirá a dicha autoridad, el informe materia de la queja, en su caso la resolución impugnada, las constancias solicitadas y las que estime pertinentes.

"La falta o deficiencia de los informes establece la presunción de ser ciertos los hechos respectivos.

"Recibidas las constancias, se dictará resolución dentro de los cuarenta días siguientes, o dentro de las cuarenta y ocho horas en los casos del artículo 97, fracción I, inciso b) de esta ley."

²¹ En este caso, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento.

²² Y se sujetará en lo conducente al trámite previsto para la suspensión a instancia de parte.

²³ **"Artículo 125.** La suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición del quejoso."



47. La **suspensión a petición de parte** se decreta en todas las materias siempre que concurren los requisitos siguientes:²⁴ I. Que la solicite el quejoso; y; II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.²⁵

Artículo 126. La suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.

"En este caso, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento.

"La suspensión también se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal."

Artículo 127. El incidente de suspensión se abrirá de oficio y se sujetará en lo conducente al trámite previsto para la suspensión a instancia de parte, en los siguientes casos:

"I. Extradición; y,

"II. Siempre que se trate de algún acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado."

²⁴ **Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y,

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

"Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.

"Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva."

²⁵ **Artículo 129.** Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión:

"I. Continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, así como de establecimientos de juegos con apuestas o sorteos;

"II. Continúe la producción o el comercio de narcóticos;

"III. Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

"IV. Se permita el alza de precios en relación con artículos de primera necesidad o de consumo necesario;

"V. Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país;



48. En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida siga surtiendo efectos.

Supuesto en que se faculta al juzgador de amparo a no proveer sobre la suspensión

49. Ahora bien, en cuanto a lo que es materia específica de la presente contradicción, es importante señalar que puede darse el caso en el que **el juzgador se abstenga de acordar lo relativo a la suspensión** –siempre que no se actualicen los supuestos de la suspensión de oficio– cuando considere que se

"VI. Se impida la ejecución de campañas contra el alcoholismo y la drogadicción;

"VII. Se permita el incumplimiento de las órdenes militares que tengan como finalidad la defensa de la integridad territorial, la independencia de la República, la soberanía y seguridad nacional y el auxilio a la población civil, siempre que el cumplimiento y ejecución de aquellas órdenes estén dirigidas a quienes pertenecen al régimen castrense;

"VIII. Se afecten intereses de menores o incapaces o se les pueda causar trastorno emocional o psíquico;

"IX. Se impida el pago de alimentos;

"X. Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley o bien se encuentre en alguno de lo (sic) supuestos previstos en el artículo 131, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta ley; se incumplan con las normas oficiales mexicanas; se afecte la producción nacional;

"XI. Se impidan o interrumpen los procedimientos relativos a la intervención, revocación, liquidación o quiebra de entidades financieras, y demás actos que sean impostergables, siempre en protección del público ahorrador para salvaguardar el sistema de pagos o su estabilidad;

"XII. Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento, procederá la suspensión;

"XIII. Se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión, aun cuando se trate de los casos previstos en este artículo, si a su juicio con la negativa de la medida suspensiva pueda causarse mayor afectación al interés social."



encuentra impedido por tener interés personal en el asunto, es decir, se excusa²⁶ de conocer del juicio.

50. Lo que actualizaría el supuesto previsto en el artículo 53 de la Ley de Amparo, que es del tenor siguiente:

"Artículo 53. El que se excuse deberá, en su caso, proveer sobre la suspensión excepto cuando aduzca tener interés personal en el asunto, salvo cuando proceda legalmente la suspensión de oficio. El que deba sustituirlo resolverá lo que corresponda, en tanto se califica la causa de impedimento."

51. Como se advierte del precepto transcrito, en ese caso, se faculta al juzgador de amparo a no pronunciarse sobre la suspensión, bajo dos condicionantes:

- Que no se trate de la suspensión de oficio.
- Que el juzgador se excuse por aducir tener un interés personal en el asunto.

²⁶ **"Artículo 51.** Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, así como las autoridades que conozcan de los juicios de amparo, **deberán excusarse** cuando ocurra cualquiera de las siguientes causas de impedimento:

"I. Si son cónyuges o parientes de alguna de las partes, de sus abogados o representantes, en línea recta por consanguinidad o afinidad sin limitación de grado; en la colateral por consanguinidad dentro del cuarto grado, o en la colateral por afinidad dentro del segundo;

"II. Si tienen interés personal en el asunto que haya motivado el acto reclamado o lo tienen su cónyuge o parientes en los grados expresados en la fracción anterior;

"III. Si han sido abogados o apoderados de alguna de las partes en el asunto que haya motivado el acto reclamado o en el juicio de amparo;

"IV. Si hubieren tenido el carácter de autoridades responsables en el juicio de amparo, o hubieren emitido en otra instancia o jurisdicción el acto reclamado o la resolución impugnada, excepto cuando se trate del presidente del órgano jurisdiccional de amparo en las resoluciones materia del recurso de reclamación;

"V. Si hubieren aconsejado como asesores la resolución reclamada;

"VI. Si figuran como partes en algún juicio de amparo semejante al de su conocimiento;

"VII. Si tuvieren amistad estrecha o enemistad manifiesta con alguna de las partes, sus abogados o representantes; y,

"VIII. Si se encuentran en una situación diversa a las especificadas que implicaran elementos objetivos de los que pudiera derivarse el riesgo de pérdida de imparcialidad."



52. Tal precepto se encuentra inmerso en el título primero, capítulo VI, de la Ley de Amparo, en que se regula lo relativo a los **impedimentos**, que son presupuestos procesales que deben analizarse antes de proveer sobre la admisión de una demanda de amparo.

53. Así es, para que el juzgador de amparo esté en condiciones de decidir sobre la admisibilidad de una demanda, debe realizar el análisis de una serie de presupuestos procesales, entre ellos, analizar la existencia de circunstancias que pudieran incidir en su imparcialidad, esto es, si se actualiza algún supuesto de **impedimento** que conlleve el deber de excusarse para conocer del asunto.

54. Entonces, como regla general, la actualización de esa causal de impedimento que a juicio del juzgador implica la pérdida de su imparcialidad, conlleva que se excuse del conocimiento del asunto y, por ende, se encuentre impedido, para realizar cualquier pronunciamiento en el mismo.

55. Sin embargo, el artículo 53 de la Ley de Amparo en vigor,²⁷ establece una excepción a esta regla y dispone la obligación para el juzgador de proveer sobre la suspensión solicitada sin admitir la demanda de amparo, privilegiando así el principio de celeridad de la medida cautelar y la pretensión de la parte quejosa de que no se ejecuten o se sigan ejecutando los actos de autoridad que considere violatorios de sus derechos fundamentales, evitando así, además, que durante el trámite del impedimento se extinga la materia en la que se encuentra apuntalada la pretensión de tutela a los derechos fundamentales del justiciable.²⁸

²⁷ Retomada, con cierta variante, de la Ley de Amparo abrogada, cuyo artículo 72 señalaba: "El Juez que se declare impedido no queda inhabilitado para dictar y ejecutar el auto de suspensión, excepto en el caso de tener interés personal en el negocio, en el que, desde la presentación de la demanda y sin demora, el impedido hará saber al promovente que ocurra al Juez que debe sustituirlo en el conocimiento del negocio."

²⁸ Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia 2a./J. 138/2019 (10a.), emitida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo II, octubre de 2019, página 1651, de rubro y texto:



56. Lo anterior, salvo que el Juez, en el caso de que no se trate de la suspensión de oficio, se excuse de conocer del asunto por **tener un interés personal en el mismo**, es decir, estime encontrarse en la causa de impedimento prevista en la fracción II, del artículo 51, de la Ley de Amparo que, precisamente, refiere esa circunstancia.²⁹

57. En efecto, sólo en esta última hipótesis, y siempre que no se trate de los actos comprendidos para la procedencia de la suspensión de oficio, se faculta al juzgador para no decidir sobre la suspensión, derivado de que se distorsionaría de manera significativa su imparcialidad, al incidir en el juicio circunstancias personales que le pudiesen repercutir en beneficios directos de índole económica o material.³⁰

"IMPEDIMENTO EN EL RECURSO DE QUEJA DE TRÁMITE URGENTE A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. NO PUEDE CONFIGURARSE RESPECTO DE LOS MAGISTRADOS INTEGRANTES DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL QUE SE HUBIERE TURNADO EL ASUNTO, POR LO QUE NO PROCEDE TRAMITAR LA INCIDENCIA RESPECTIVA COMO CUESTIÓN DE PREVIO PRONUNCIAMIENTO. En consistencia con el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce el derecho fundamental de acceso efectivo a la tutela judicial conformado de los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, el artículo 51 de la Ley de Amparo establece los motivos de impedimento cuya actualización obliga al juzgador a excusarse para conocer de un asunto. Sin embargo, tratándose del recurso de queja de trámite urgente contra la suspensión de plano o la provisional –que implica una decisión inicial por parte del juzgador de amparo y que, por ende, viene precedido por una expectativa prioritaria del quejoso de obtener la medida para lograr la paralización de la ejecución del acto de autoridad que considera violatorio de sus derechos fundamentales–, la interpretación de los artículos 53, 97, fracción I, inciso b), 98, fracción I, y 101, párrafos segundo y quinto, del indicado ordenamiento legal permite sostener que **no es factible la configuración de un impedimento ni aun ante la apreciación de uno o más de los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado de Circuito al que se hubiere turnado el asunto en cuanto a que se ubican en alguno de los motivos que la legislación citada prevé al efecto (excepción hecha del relativo a la existencia de un interés personal en el asunto en suspensión provisional)**, por lo que no procede tramitar la incidencia como una cuestión de previo pronunciamiento, sino que el órgano jurisdiccional debe pronunciarse de manera excepcional sobre la medida cautelar.

²⁹ **Artículo 51.** Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, así como las autoridades que conozcan de los juicios de amparo, **deberán excusarse** cuando ocurra cualquiera de las siguientes causas de impedimento:

"...

"II. Si tienen interés personal en el asunto que haya motivado el acto reclamado o lo tienen su cónyuge o parientes en los grados expresados en la fracción anterior."

³⁰ Al respecto, cabe observar el criterio derivado de la tesis emitida por la Tercera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XLIX, página 1374, de rubro y texto:



58. Sin embargo, aun y cuando el Juez al que haya sido turnada originalmente la demanda de amparo considere que se encuentra impedido por actualizarse la causal de impedimento de interés personal y siempre que no se trate de la suspensión de oficio, el legislador determinó que la decisión sobre la concesión o no de la medida cautelar no debe quedar paralizada durante el trámite y calificación del impedimento, por lo que deberá remitir la demanda al juzgador que deba sustituirlo para que resuelva lo pertinente sobre la suspensión solicitada, en tanto se califica el impedimento, como se advierte de la última parte del arábigo 53, en mención.

59. Lo que evidencia, además, la intención del legislador de priorizar la determinación sobre la suspensión aun sobre la operatividad y tramitación del impedimento, es decir, que no obstante la regla en análisis se encuentre contemplada dentro de las que rigen al impedimento e, incluso, prevea la posibilidad de que otro juzgador distinto al excusado, deba asumir la decisión sobre la medida cautelar, en tanto se encuentre en trámite su calificación y las vicisitudes que ese trámite pudiese generar; lo relevante es que la finalidad que subyace a dicha regla está orientada, primordialmente, a la no postergación de la decisión sobre

"JUECES DE DISTRITO, IMPEDIMENTO DE LOS. La fracción II del artículo 66 de la ley reglamentaria del juicio de amparo, establece como causa de impedimento de los Jueces de Distrito para conocer de un amparo, **el interés personal** que los mismos tengan en el asunto que haya motivado el acto reclamado; pero **este interés debe entenderse como el material y económico que tenga el Juez en el asunto que originó el amparo**, caso en el que sería lógico y razonable pensar que hay parcialidad de parte del funcionario al resolver un asunto en el que está interesado; pero como la ley no puede en manera alguna estimar como causa de impedimento el interés de que un Juez tenga en sostener determinado criterio en su resolución, porque ello es propio y natural de la interpretación que le dé a los preceptos legales aplicables al caso, debe estimarse ilegal el impedimento fundado en esta causa."

"De igual forma, es atendible el contenido de la tesis de la Tercera Sala de este Alto Tribunal, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 181-186, Cuarta Parte, página 173, de rubro y texto:

"IMPEDIMENTOS EN EL AMPARO. INTERÉS EN EL ASUNTO. DEBE SER DIRECTO PARA QUE TENGA EL CARÁCTER DE PERSONAL. Debe considerarse infundada la causal de impedimento consistente en la existencia de interés personal en el asunto, a que se refiere la fracción II del artículo 66 de la Ley de Amparo, si no **se alude a un interés que directamente tenga el juzgador que va a resolver el caso**, sino que pretenda derivarse dicho interés del que se atribuya a otra persona con la que el juzgador tenga alguna vinculación, en virtud de que ello le quitaría el carácter de personal a dicho interés, máxime si no se aporta prueba alguna que demuestre que, efectivamente, la otra persona tenga interés en el asunto."



la medida cautelar con el objeto de evitar la pérdida o menoscabo de la materia sobre la que llegue a recaer el acto tildado de conculcador de derechos fundamentales.

Procedencia del recurso de queja contra la resolución en la que el Juez de amparo determina no proveer sobre la suspensión, por aducir tener un interés personal en el asunto.

60. Ahora bien, retomando el tema del supuesto previsto en el **inciso b), fracción I, del artículo 97 de la Ley de Amparo** que prevé la procedencia del recurso de queja cuando se conceda o se niegue la suspensión de plano o la provisional, en comparación con la resolución que fue impugnada en los casos de los criterios contendientes, es decir, aquella en la que el juzgador no proveyó sobre la medida cautelar por haberse considerado impedido, en virtud de tener un interés personal en el asunto; debe decirse que ni en el supuesto de procedencia en comento, ni en el resto de las hipótesis previstas para ese medio de impugnación (en lo atinente a la sustanciación de la suspensión en el amparo indirecto), se encuentra contemplada alguna que señale expresamente el auto en que el juzgador **deje de proveer sobre la medida cautelar** en términos de lo establecido en el artículo 53 de la Ley de Amparo.

61. Sin embargo, no obstante que no pueda equipararse formalmente la determinación de no acordar sobre la suspensión –bajo el supuesto estudiado– con la negativa de conceder la suspensión, impera la necesidad de dotar al justiciable de un recurso efectivo que le genere la posibilidad de impugnar esa omisión acorde a lo que ordena el derecho fundamental de tutela judicial efectiva.

62. Este Alto Tribunal ha precisado que la tutela judicial efectiva, prevista en el segundo párrafo del artículo 17 de nuestra Constitución, es el derecho que tiene toda persona para acceder de manera expedita dentro de los plazos y términos que fijen las leyes a tribunales independientes e imparciales a plantear una pretensión o a defenderse con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión, esto es, consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas.



63. Pero otra vertiente del derecho fundamental de tutela judicial efectiva –*importante para el caso*– apunta hacia el deber de los juzgadores de buscar en cada caso la interpretación más favorable al ejercicio de la acción, por lo que, **ante la duda, los requisitos y presupuestos procesales deben interpretarse en el sentido más favorable a la plena efectividad de ese derecho, privilegiando la tramitación del proceso respectivo**, lo que también se ha identificado como el principio *pro actione*.³¹

64. Luego, a la luz del principio *pro actione*, que debe prevalecer sobre la aplicación estricta de los supuestos de procedencia del recurso de queja, debe valorarse la necesidad de dotar al justiciable de un medio de impugnación que, de manera óptima y efectiva, le posibilite combatir la resolución mediante la que un juzgador se abstiene de pronunciarse respecto a la suspensión –distinta de la de oficio– por haberse excusado de conocer del asunto al aducir tener un interés personal en el mismo, de tal forma que le genere las condiciones idóneas para preservar la materia del amparo.

65. Ello, porque para garantizar el derecho fundamental de acceso a la justicia no basta que los justiciables estén en posibilidad de instar ante un órgano jurisdiccional, sino que el acceso debe ser efectivo, en la medida en que pueda obtener una resolución en la que se les resuelva si les asiste o no la razón sobre los derechos cuya tutela jurisdiccional han estimado conculcados.

66. De lo que se sigue que, dentro de los supuestos del recurso de queja, relacionados con la suspensión del acto reclamado –antes precisados– la regla de procedencia, prevista en la fracción I, inciso b), del artículo 97 de la Ley de Amparo, resulta idónea para garantizar el aludido derecho fundamental.

67. Lo anterior es así, en virtud de que además de la necesidad de contar con un recurso a través del cual pueda impugnarse la resolución de mérito, ***imperla la celeridad en la sustanciación de dicho recurso***, al resultar indispensable la pronta resolución sobre la concesión de la medida cautelar, atendiendo

³¹ Contradicción de tesis 256/2015, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de uno de diciembre de dos mil dieciséis.



a su naturaleza y finalidad y a la premura de detener la ejecución de los actos de la autoridad que el justiciable considere violatorios de sus derechos fundamentales, preservando, además, la materia del amparo. Y de ello derivará, precisamente, la utilidad y efectividad de que la ley le confiera un medio de impugnación al quejoso.³²

68. Sobre todo –se reitera– si se tiene en consideración que, con independencia de la diversidad de contingencias que se puedan dar en observancia a lo previsto en el artículo 53 de la Ley de Amparo, lo relevante es que esta disposición incide, primordialmente, en la materia de la suspensión porque, precisamente, privilegia que lo atinente a esa medida cautelar no quede sin resolverse y que ello sea a la brevedad, a pesar de que se declare impedido el Juez de Distrito y de que esté *sub judice* lo relativo a la calificación de ese impedimento.

69. En ese sentido, el supuesto de procedencia del recurso de queja contemplado en la fracción I, inciso b), del artículo 97 de la Ley de Amparo cumple

³² Por identidad de razones, cabe observar el criterio jurisprudencial **2a./J. 124/2019 (10a.)**, emitido por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, Tomo I, septiembre de 2019, página 413, de rubro y texto:

"RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO, CUYO TRÁMITE Y RESOLUCIÓN ES URGENTE. PROCEDE CONTRA EL AUTO INICIAL EN QUE SE DECLARA SIN MATERIA EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO. El auto que niega la suspensión provisional es equiparable al acuerdo en que al inicio se declara sin materia el incidente de suspensión, porque aunque en el aspecto formal difieren de su sentido, en el plano práctico producen exactamente los mismos efectos que se traducen en frustrar la protección anticipada que se persigue con la solicitud de la suspensión del acto reclamado. En consecuencia, por analogía, su impugnación encuadra en el supuesto de procedencia previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, en cuyo trámite y resolución impera un principio de celeridad y urgencia, en virtud de que el legislador le imprimió ese rasgo para evitar que los derechos defendidos por el quejoso queden irreparablemente consumados. Por ende, la interpretación del referido precepto, a la luz de los derechos de acceso a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, en su vertiente de acceso a la doble instancia, previstos en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25, numeral 1 y 8, numeral 2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, permite establecer que desde un parámetro razonable y para dar eficacia al recurso de queja, en función del principio de peligro en la demora que lo rige, sea procedente ese medio de defensa contra el auto que al inicio del incidente de suspensión lo declara sin materia, para evitar que se retrase el control formal y material de legalidad de dicho acuerdo e íntegramente puedan analizarse las defensas del interesado y, así, no correr el riesgo de traducir en un despropósito la última finalidad que se persigue, consistente en lograr la protección anticipada en caso de que la suspensión resulte procedente."



con el requisito de celeridad en el trámite y en la emisión de la determinación correspondiente y, por ello, resulta acorde a la finalidad perseguida por el legislador, toda vez que en ese supuesto se prevén los plazos de interposición, trámite y resolución más breves, en comparación con los previstos para el resto de las hipótesis de procedencia del recurso de queja relacionados con la medida cautelar.

70. En efecto, mientras que en el supuesto de procedencia del recurso de queja previsto en el inciso e), fracción I, del artículo 97 de la Ley de Amparo, el plazo para su interposición es de cinco días y para su resolución es de cuarenta días; para el previsto en la fracción I, inciso b), de dicho artículo, el plazo de interposición es de dos días, la tramitación del recurso es inmediata y su resolución debe verificarse en cuarenta y ocho horas.³³

71. Y bajo este contexto, si bien el supuesto previsto en el inciso e) de la fracción I del artículo 97 de la Ley de Amparo se ha concebido como la hipótesis residual del recurso de queja que se puede hacer valer por las partes en contra de cualquier determinación del Juez no previstas expresamente en ese mismo artículo y que no admitan el recurso de revisión, lo cierto es que, acorde a la naturaleza de la suspensión, a la finalidad perseguida por el legislador, que se desprende del artículo 53 de la ley de la materia, en el que se privilegia el

³³ **Artículo 98.** El plazo para la interposición del recurso de queja es de **cinco días**, con las excepciones siguientes:

"I. De dos días hábiles, cuando se trate de suspensión de plano o provisional; y,

"II. En cualquier tiempo, cuando se omita tramitar la demanda de amparo."

Artículo 101. El órgano jurisdiccional notificará a las demás partes la interposición del recurso para que en el plazo de tres días señalen constancias que en copia certificada deberán remitirse al que deba resolver. Transcurrido el plazo, enviará el escrito del recurso, copia de la resolución recurrida, el informe sobre la materia de la queja, las constancias solicitadas y las demás que estime pertinentes. Para el caso de que el recurso se hubiere interpuesto por la vía electrónica, se enviará el expediente electrónico.

"En los supuestos del artículo 97, fracción I, inciso b) de esta ley, el órgano jurisdiccional notificará a las partes y de inmediato remitirá al que corresponda, copia de la resolución, el informe materia de la queja, las constancias solicitadas y las que estime pertinentes.

"Cuando se trate de actos de la autoridad responsable, el órgano jurisdiccional requerirá a dicha autoridad, el informe materia de la queja, en su caso la resolución impugnada, las constancias solicitadas y las que estime pertinentes.

"La falta o deficiencia de los informes establece la presunción de ser ciertos los hechos respectivos.

"Recibidas las constancias, se dictará resolución dentro de los cuarenta días siguientes, o dentro de las cuarenta y ocho horas en los casos del artículo 97, fracción I, inciso b) de esta ley."



proveer sobre la suspensión sobre la operatividad de los impedimentos, con el objeto de que las condiciones personales del juzgador no posterguen la posibilidad de que la parte quejosa obtenga la medida cautelar y, de forma relevante, de que el medio de impugnación se constituya en un recurso realmente efectivo, en términos del artículo 17 de nuestra Constitución, se debe concluir que, contra el auto que no provee sobre la suspensión por haberse excusado el juzgador de conocer del asunto, al aducir tener un interés personal en el mismo, procede el recurso de queja establecido en el inciso b), fracción I, del artículo 97 de la Ley de Amparo.

72. Sin que pase inadvertido para este Tribunal Pleno lo establecido en la jurisprudencia 1a./J. 15/2010 emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "SUSPENSIÓN DE OFICIO. CONTRA LA RESOLUCIÓN EN LA QUE EL JUEZ DE DISTRITO OMITIÉRESE PRONUNCIARSE EXPRESAMENTE RESPECTO DE SU CONCESIÓN O NEGATIVA, PROCEDE EL RECURSO DE QUEJA.",³⁴ en que se consideró que contra la resolución en la que el Juez de Distrito **omitiere pronunciarse** respecto de su concesión o negativa procedía el recurso de queja establecido en el artículo 95, fracción VI, de la Ley de Amparo abrogada.

73. Toda vez que, no obstante la fracción VI del artículo 95 de la normativa citada³⁵ tiene un contenido similar al que ahora regula el inciso e), fracción I, del

³⁴ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 356, de texto siguiente:

"La suspensión de oficio procede en los asuntos que no admiten demora alguna, en tanto que de no ordenarse podrían ocasionarse al gobernado perjuicios de imposible reparación. Ahora bien, **la omisión del pronunciamiento expreso** del Juez de Distrito respecto de la suspensión de oficio no está contenida en las hipótesis que limitativamente prevé el artículo 83 de la Ley de Amparo, por lo que en su contra no procede el recurso de revisión; en cambio, en términos del artículo 95, fracción VI, de la citada ley, contra dicha omisión procede el recurso de queja, ya que se trata de una resolución del Juez de Distrito, durante la tramitación del juicio de amparo, que no admite expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza puede causar daño o perjuicio al quejoso, no reparable en la sentencia definitiva que se dicte en el juicio. **No es obstáculo a lo anterior que el artículo 89 del mencionado ordenamiento legal aluda al recurso de revisión 'tratándose del auto en que se haya concedido o negado la suspensión de plano', ya que no contempla el caso en el que ocurra la referida omisión.**"

³⁵ "Artículo 95. El recurso de queja es procedente:

"...



artículo 97 de la Ley de Amparo en vigor,³⁶ lo relevante es que ese asunto versó sobre la procedencia del recurso de queja en contra de **la omisión del pronunciamiento expreso de proveer** sobre la suspensión de oficio; mientras que, en el caso que nos ocupa, se trata de **la decisión expresa de no proveer** por considerar el Juez que se encuentra impedido por tener interés personal en el asunto, respecto de la suspensión a petición de parte, porque el supuesto previsto en el artículo 53 de la Ley de Amparo vigente, obliga al juzgador a pronunciarse aun en el caso de ese impedimento, cuando se trate de la suspensión de oficio.

74. OCTAVO.—**Criterio jurisprudencial.** En las relatadas consideraciones, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los siguientes términos:

RECURSO DE QUEJA. CONTRA EL AUTO MEDIANTE EL QUE UN JUEZ DE DISTRITO SE ABSTENGA DE PROVEER SOBRE LA SUSPENSIÓN POR HABERSE EXCUSADO AL ADUCIR QUE TIENE INTERÉS PERSONAL EN EL ASUNTO, SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL INCISO B) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 97 DE LA LEY DE AMPARO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar si procede el recurso de queja cuando el Juez de Distrito no provee sobre la suspensión, por haberse considerado impedido al tener un interés personal en

"VI. Contra las resoluciones que dicten los Jueces de Distrito, o el superior del tribunal a quien se impute la violación en los casos a que se refiere el artículo 37 de esta ley, durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión conforme al artículo 83 y que, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; o contra las que se dicten después de fallado el juicio en primera instancia, cuando no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia con arreglo a la ley."

³⁶ "Artículo 97. El recurso de queja procede:

"I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

"...

"e) Las que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional."



el asunto, llegaron a soluciones contrarias, pues mientras uno determinó que sí procede dicho recurso por equipararse a la negativa de suspensión precisada en el inciso b) de la fracción I del artículo 97 de la Ley de Amparo, el otro estimó que no procede con base en el aludido inciso b), ya que la omisión del pronunciamiento expreso del Juez de Distrito respecto de la suspensión no puede equipararse a la negativa de la suspensión, pero sí procede ese medio de impugnación conforme al diverso supuesto de procedencia previsto en el inciso e) de la porción normativa en comento.

Criterio jurídico: Cuando un Juez de Distrito se abstiene de proveer sobre la suspensión por estimar que se encuentra impedido por tener interés personal en el asunto, se actualiza el supuesto de procedencia del recurso de queja previsto en el inciso b) de la fracción I del artículo 97 de la Ley de Amparo.

Justificación: La procedencia del recurso de queja, en términos de la porción normativa en comento, dota al justiciable de un medio de impugnación útil y eficaz que es acorde al principio *pro actione* y a la finalidad que subyace a dicha hipótesis de procedencia, mediante la que se instauró un recurso que, debido a su brevedad (plazo de interposición de dos días y de resolución en cuarenta y ocho horas), resuelve con la premura necesaria lo atinente a la suspensión del acto reclamado y, por ende, evita en mayor medida que la autoridad lo ejecute, para así preservar la materia del amparo. Ello, no obstante que pudiesen confluir en el juicio circunstancias personales del juzgador que le impidan conocer del mismo, sobre todo si se tiene en consideración que, con independencia de la diversidad de contingencias que se pueden dar en observancia a lo previsto en el artículo 53 de la Ley de Amparo, lo relevante es que esta disposición incide, primordialmente, en la materia de la suspensión porque, precisamente, privilegia que lo atinente a esa medida cautelar no quede sin resolverse y que ello sea a la brevedad, a pesar de que se declare impedido el Juez de Distrito y de que esté sub júdice lo relativo a la calificación de ese impedimento.

75. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente incompetente para pronunciarse sobre la denuncia de contradic-



ción de tesis respecto al Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el recurso de queja 4/2019, en los términos del considerando segundo de esta resolución.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada entre el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver los recursos de queja 13/2019, 42/2019 y 351/2018, respectivamente.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por este Tribunal Pleno, precisada en el último apartado de la presente ejecutoria.

CUARTO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; envíese testimonio de la presente resolución a cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito cuyas ejecutorias se examinaron y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

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

En relación con los puntos resolutivos primero y 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 de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la incompetencia, a la legitimación, a los presupuestos para determinar la existencia de la contradicción de tesis, a las posturas contendientes y a la existencia de la contradicción.

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 de los considerandos séptimo y octavo relativos, respectivamente, al criterio que debe prevalecer y al criterio jurisprudencial. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. Los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular 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.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes y da fe.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta sentencia, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 2/2021 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 84, Tomo I, marzo de 2021, página 7, con número de registro digital: 2022909.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 12/2011 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VII, Tomo 1, abril de 2012, página 750, con número de registro digital: 2000638.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 138/2019 (10a.) y 2a./J. 124/2019 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas y 27 de septiembre de 2019 a las 10:36 horas, respectivamente.



SENTENCIA DICTADA EN UN CUADERNO VARIOS. NO PUEDE SER UTILIZADA PARA RESOLVER DIVERSOS JUICIOS DE AMPARO, AUN CUANDO PUDIERAN COINCIDIR SOBRE UNA MISMA TEMÁTICA.

Hechos: Las sentencias sujetas a revisión que dieron origen a la contradicción de tesis, reprodujeron el contenido de un documento firmado en un cuaderno varios por el Juez de Distrito y por el secretario.

Criterio jurídico: No es válido utilizar una sentencia emitida en un cuaderno varios para resolver diversos juicios de amparo, aun cuando pudieran coincidir en su temática.

Justificación: El documento, replicado en dichos asuntos, no identifica a la parte quejosa, ni fija clara y precisamente los actos reclamados, asimismo considera como responsables a autoridades que no lo son y no hace un análisis sistemático de todos los conceptos de violación. Por ello, aun cuando se pretendió utilizar como sentencia para resolver temáticas similares, se trata de un mismo documento electrónico generado dentro de un expediente distinto a los juicios de amparo que dieron origen a la contradicción, reproducido en cada uno de ellos, con la misma evidencia criptográfica. Por lo anterior, no puede considerarse como una sentencia, al no reflejar la decisión del juzgador en cada asunto, pues además de no cumplir con los requisitos de los artículos 73 y 74 de la Ley de Amparo, dada la integración que tiene la sentencia de amparo con respecto a la audiencia constitucional, no es posible que se utilice una para integrar varios juicios de amparo formalmente desvinculados, como sucedió en la especie; más aún cuando se emitió en un expediente ajeno.

P./J. 9/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 29/2018. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo del Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Mérida,



Yucatán, en apoyo del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en apoyo del Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, y el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero, en apoyo del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 1 de julio de 2021. Unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, al resolver el amparo en revisión 282/2017 (cuaderno auxiliar 694/2017), el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Mérida, Yucatán, al resolver el amparo en revisión 276/2017 (cuaderno auxiliar 1004/2017), el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, al resolver el amparo en revisión 138/2017 (cuaderno auxiliar 1032/2017), y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, al resolver el amparo en revisión 334/2017 (cuaderno auxiliar 1092/2017).

El Tribunal Pleno, el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número 9/2021 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de diciembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



SENTENCIA GENÉRICA. NO ES VÁLIDA PARA RESOLVER DISTINTOS JUICIOS DE AMPARO DESVINCULADOS ENTRE SÍ, AUNQUE LA TEMÁTICA PUEDA SER SIMILAR.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron diversos recursos de revisión en los cuales el Juez de Distrito, para resolver juicios de amparo con temática similar, utilizó una sentencia genérica.

Criterio jurídico: No es válido emitir una sentencia genérica para resolver distintos juicios de amparo desvinculados entre sí, aunque la temática pueda ser similar.

Justificación: El dictado de una sentencia constituye la decisión del juzgador con la que se resuelve un determinado procedimiento bajo su jurisdicción; por otra parte, el documento "sentencia" es la representación de la solución, el cual debe ser acorde al acto jurídico. Luego, el juzgador de amparo, de no advertir alguna cuestión de improcedencia, tiene la obligación de emitir una sentencia en cada uno de los asuntos que estén bajo su jurisdicción y plasmarlo a través de un documento en donde se ocupe, conforme a los artículos 73 y 74 de la Ley de Amparo, de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que solicitaron el amparo, así como de fijar clara y precisamente el acto reclamado, analizar sistemáticamente todos los conceptos de violación, valorar las pruebas admitidas y desahogadas en el juicio, emitir las consideraciones y citar los fundamentos legales en que se apoye la decisión, así como los efectos o medidas en que se traduzca una eventual concesión del amparo, además de los puntos resolutivos; por ello, tratándose del juicio de amparo, no es posible resolver varios de éstos mediante una sola resolución genérica. La única manera que prevé la Ley de Amparo para ello, es a través de la acumulación, la cual tiene una tramitación especial y previa; en los demás casos, la resolución en los juicios de amparo debe ser independiente e individualizada. De esta forma, el documento que contenga la decisión en cada asunto debe representar el acto jurídico en concreto, a fin de que se plasme la manifestación de voluntad del juzgador para solucionarlo; lo que implica que cada sentencia, de conformidad con los requerimientos que establece la propia Ley de Amparo, debe ser acorde con la demanda, ocupándose de los quejosos, actos reclamados, autoridades



responsables y conceptos de violación, pues constituyen un mismo acto jurídico con respecto a su audiencia constitucional y esto impide utilizarla en varios juicios constitucionales.

P./J. 8/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 29/2018. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo del Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Mérida, Yucatán, en apoyo del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en apoyo del Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, y el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero, en apoyo del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 1 de julio de 2021. Unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, al resolver el amparo en revisión 282/2017 (cuaderno auxiliar 694/2017), el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Mérida, Yucatán, al resolver el amparo en revisión 276/2017 (cuaderno auxiliar 1004/2017), el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, al resolver el amparo en revisión 138/2017 (cuaderno auxiliar 1032/2017), y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés



Cholula, Puebla, al resolver el amparo en revisión 334/2017 (cuaderno auxiliar 1092/2017).

El Tribunal Pleno, el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número 8/2021 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de diciembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



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. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO).

II. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO SANCIONADO POR ALGUNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA FEDERAL, ESTATAL O MUNICIPAL O POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA CON MOTIVO DE UNA QUEJA PRESENTADA EN SU CONTRA O DE UN PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA INICIADO DE OFICIO PARA SER DIRECTOR DEL CENTRO DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE CONFIANZA RESULTA DESPROPORCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 14 D, FRACCIÓN IX, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 14 D, FRACCIÓN IX, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 125/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 15 DE ABRIL DE 2021. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: SULEIMÁN MERAZ ORTIZ.

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



Sentencia

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 125/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 14 D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto 27391/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el uno de octubre de dos mil diecinueve.

Trámite

1. Presentación de la acción. Mediante escrito presentado el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez del artículo 14 D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto 27391/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el uno de octubre de dos mil diecinueve.

2. Autoridades emisora y promulgadora. La norma general impugnada se emitió por el Congreso y se promulgó por el gobernador, ambos del Estado de Jalisco.

3. Artículos señalados como violados. La Comisión estimó como preceptos constitucionales violados los artículos 1o., 5o. y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 5.6 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 10.3, 25, inciso c) y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 5 y 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"; así como violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, acceso a un cargo en el servicio público y libertad de trabajo.

4. Conceptos de invalidez. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos adujo lo siguiente:



- El numeral 14 D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, propicia un efecto discriminatorio al contemplar como requisito para ser director del Centro de Evaluación y Control de Confianza, no haber sido sancionado por alguna autoridad administrativa federal, estatal o municipal, o por el Consejo de la Judicatura con motivo de una queja presentada en su contra o de un procedimiento de responsabilidad administrativa iniciado de oficio, lo que constituye una exigencia desproporcional que vulnera los derechos humanos de igualdad y no discriminación de acceso a un cargo en el servicio público.

- Tal requerimiento transgrede el derecho de acceso a un cargo público, pues las personas que cometieron faltas administrativas y que cumplieron con la sanción correspondiente (ya sea amonestación, suspensión, destitución o inhabilitación), deberán tener la posibilidad de ejercer el cargo público, máxime que las sanciones de destitución y suspensión proceden incluso por la comisión de faltas administrativas no graves.

- El requisito de mérito debe ser entendido como una disposición que contiene categorías sospechosas prohibidas por la Constitución Federal, que atenta contra la dignidad humana y tiene por efecto anular y menoscabar el derecho de las personas a ser nombrado para cualquier empleo, en el caso, como director del Centro de Evaluación y Confianza del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

- Refiere que los servidores públicos que cometen faltas administrativas tanto graves como no graves deben ser sancionados de forma ejemplar conforme a la ley general de la materia; sin embargo, la redacción de la disposición impugnada tiene como consecuencia que aquellas personas que en ejercicio de su encargo hayan sido sancionadas, incluso mediante una amonestación por la comisión de una falta administrativa no grave, automáticamente queden impedidos para ocupar la titularidad del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

- Asimismo, la norma es discriminatoria al generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria para ocupar el cargo referido, además de propiciar un supuesto de discriminación por motivos de condición social, pues



dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones.

- Aduce que al establecer de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a la titularidad del Centro de Evaluación y Control de Confianza todas aquellas personas que han sido sancionadas por alguna autoridad administrativa federal, estatal o municipal, o por el Consejo de la Judicatura, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la sanción ni la temporalidad de la misma, constituye un requisito injustificado pues ello no significa que los aspirantes no sean aptos para desempeñar el cargo de mérito.

- Finalmente, solicita que se extiendan los efectos de invalidez a otras normas que contengan el mismo vicio de inconstitucionalidad.

5. Registro y turno. Mediante proveído de cuatro 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 presente acción de inconstitucionalidad con el número **125/2019**; y, por razón de turno, fungió como instructora la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

6. Admisión. Por auto de cinco de noviembre de dos mil diecinueve, la Ministra instructora admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, para que rindieran sus respectivos informes.

7. Informe de la autoridad emisora. El Poder Legislativo del Estado de Jalisco al rendir su informe sostuvo medularmente lo siguiente:

- Los conceptos de invalidez deben declararse infundados, dado que el precepto impugnado fue emitido en ejercicio de las atribuciones conferidas a dicho poder público, en términos de lo dispuesto por el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 35, fracción I, de la Constitución Local.

- Refiere que la designación del director del Centro de Evaluación de Control de Confianza del Poder Judicial, obedece a un esquema no discrecional,



sino a un procedimiento en el que participa el propio Poder Judicial, pues se trata de una terna que se envía al Congreso, cuyos aspirantes deben cumplir con los mismos requisitos exigidos para una magistratura, a fin de que se someta al proceso de elección.

- La porción normativa impugnada se sustenta en diversos principios, en virtud de que el ingreso y la permanencia de los Magistrados y Jueces del Poder Judicial del Estado, son materia de regulación que corresponde al poder público. Así, tal exigencia responde al principio de igualdad y no discriminación, pues se basa en una diferencia razonable y objetiva, ya que el director del Centro de Evaluación de Control de Confianza del Poder Judicial en la entidad tiene conferidas diversa atribuciones del sistema de evaluación de control de confianza, cuya finalidad es garantizar la probidad y honorabilidad de los funcionarios del Poder Judicial.

- Refiere que está justificado constitucionalmente el presupuesto que se impugna para acceder al cargo de director del Centro de Control de Confianza del Poder Judicial, pues será éste quien proponga el contenido y los criterios de las evaluaciones de control de confianza de los Jueces de primera instancia y Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia en la entidad; las normas y procedimientos técnicos para llevarlas a cabo; y, los requisitos que deben contener los certificados correspondientes.

- Expone que, en cuanto a la supuesta violación al derecho de acceso a un cargo público por tratarse de un requisito irrazonable, no asiste razón a la accionante, ya que la norma persigue asegurar que la persona encargada del Centro de Evaluación y Control de Confianza sea de probada honorabilidad, y si la comisión de una falta no grave y el cumplimiento de su respectiva sanción administrativa no equivale por sí sola a una pérdida de honorabilidad y probidad, esa situación afectaría la percepción de todo el sistema de control y confianza propuesto por la reforma respectiva, pues lo que se pretendió es que su titular cuente con una fama pública intachable.

8. Informe de la autoridad promulgadora. El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco informó, en síntesis, lo siguiente:



- El precepto impugnado es constitucional y debe reconocerse su validez, ya que no infringe los derechos humanos previstos en los artículos 1o. y 5o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Refiere que el requisito que deberá cumplir el director del Centro Estatal de Evaluación de Control y Confianza del Poder Judicial del Estado de Jalisco no contempla una diferenciación basada en el 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.

- Considera que el precepto impugnado no establece una restricción desproporcional para acceder a un cargo en el servicio público porque resulta de explorado derecho que la libertad de trabajo no es absoluta, sino que dicha libertad tiene sus límites cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

- Refiere que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que cuando un particular decida desarrollar una actividad que se encuentre reglamentada, éste debe sujetarse a los ordenamientos que la rigen para ejercerla.

- Por tal motivo, no debe confundirse la libertad de trabajo o de ocupar un cargo en el servicio público con la obligación de cumplir requisitos para aspirar a desempeñar dichos cargos.

- Alude que el objeto de la norma impugnada es garantizar que las personas que ocupen el referido cargo sean los mejores perfiles para tal efecto, sobre todo si entre sus altas responsabilidades estará dirigir el Centro de Evaluación de Control de Confianza del Poder Judicial, que entre otras atribuciones tiene la aplicación de evaluaciones a Jueces y Magistrados, como requisito de ingreso y permanencia en el cargo.

- Señala que el desempeño del cargo público de mérito es de suma importancia en la estructura del Poder Judicial, por lo que sus aspirantes tienen que ajustarse a las normas que lo reglamentan.



- En ese sentido, al margen de que la sanción administrativa a que se refiere la actora pueda ser incluso una amonestación y, que por consecuencia no sea de aquellas consideradas como graves, ello en nada trastoca la constitucionalidad de la norma impugnada, pues no puede desatenderse que la previsión reclamada fue una exigencia del legislador ordinario en ejercicio de las facultades que le concede la Constitución Federal y la Local, a fin de salvaguardar que la persona que desempeñe el cargo sea una persona intachable, precisamente por la altísima responsabilidad que tendrá a su cargo en beneficio de la colectividad.

9. Alegatos. Mediante escrito recibido el doce de marzo de dos mil veinte, el delegado de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hizo valer los alegatos que estimó pertinentes.

10. Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de dieciocho de agosto de dos mil veinte, quedó cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

11. 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; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre la porción normativa de un dispositivo de carácter local y la Constitución Federal.

12. SEGUNDO.—Oportunidad. Es oportuna la presentación de la acción de inconstitucionalidad, pues se hizo en el 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, esto es, dentro de los treinta días naturales contados a partir del día siguiente de la fecha de publicación de la norma impugnada.

13. Efectivamente, el decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el martes uno de octubre de dos mil diecinueve, por lo



que el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del miércoles dos de octubre al jueves treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve.

14. La demanda se presentó el jueves treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que fue oportuna su presentación.

15. TERCERO.—Legitimación. 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 oficio DGPL-1P3A.-4858, de trece de noviembre de dos mil catorce, relativo a su nombramiento.

16. Así, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica:

"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."

17. En ese sentido, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estatuye en su numeral 15, fracciones I y XI,¹ la representación legal y la facultad para promover las respectivas acciones de inconstitucionalidad a cargo de su presidente, por lo que se actualiza la hipótesis de legitimación que contempla 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.

18. CUARTO.—Causas de improcedencia y sobreseimiento. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada no hacen valer causas de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualice alguna. Por tanto, lo procedente es analizar los conceptos de invalidez.

19. QUINTO.—Análisis de fondo. En el único concepto de invalidez que formula la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, argumenta que el numeral 14 D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, al establecer como requisito para ocupar el cargo de director del Centro de Evaluación y Control de Confianza no haber sido sancionado por alguna autoridad administrativa federal, estatal o municipal, o por el Consejo de la Judicatura con motivo de una queja presentada en su contra o de un procedimiento de responsabilidad administrativa iniciado de oficio, propicia un efecto discriminatorio y desproporcional que vulnera los derechos humanos de igualdad y no discriminación de acceso a un cargo en el servicio público.

¹ **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."



20. Lo anterior, porque las personas que cometieron faltas administrativas y que cumplieron con la sanción correspondiente (ya sea amonestación, suspensión, destitución o inhabilitación), deberán tener la posibilidad de ejercer el cargo público; máxime que las sanciones de destitución y suspensión proceden incluso por la comisión de faltas administrativas no graves, ya que al contemplar de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer la titularidad del Centro de Evaluación y Control de Confianza todas aquellas personas que fueron sancionadas administrativamente, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la sanción ni la temporalidad de la misma, constituye un requisito injustificado, pues ello no significa que los aspirantes no son aptos para desempeñar el cargo público.

21. Para la Comisión, la norma impugnada atenta contra la dignidad humana y el principio de igualdad, en virtud de que el requisito para acceder al referido cargo público debe ser entendido como una disposición que contiene categorías sospechosas prohibidas por el artículo 1o. constitucional, que implica categorizar, excluir, marginar o discriminar a quienes cuentan con determinadas características o atributos, en el caso, las asociadas a haber sido suspendidas, destituidas o inhabilitadas por resolución firme como servidor público.

22. A fin de atender los planteamientos que formula la accionante, resulta indispensable traer a colación el artículo impugnado de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto 27391/LXII/19, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 14 D. El director del Centro de Evaluación de Control de Confianza deberá cumplir con los requisitos siguientes:

"...

"IX. No haber sido sancionado por alguna autoridad administrativa federal, estatal o municipal, o por el Consejo de la Judicatura con motivo de una queja presentada en su contra o de un procedimiento de responsabilidad administrativa iniciado de oficio."



23. Como puede advertirse, la norma prevé como uno de los presupuestos para que el aspirante pueda ocupar el cargo de director del Centro de Evaluación de Control de Confianza no haber sido sancionado por alguna autoridad administrativa federal, estatal o municipal o por el Consejo de la Judicatura.

24. En relación con un tema similar, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019,² analizó conforme al derecho a la igualdad y a la no discriminación diversas porciones normativas de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo que preveían como requisito para acceder a diversos cargos en dicha Fiscalía General que los aspirantes no hayan sido previamente destituidos o inhabilitados como servidores públicos.

25. Al respecto, se precisó que el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, dispone como derecho de la ciudadanía poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.

² Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte. 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 noveno, relativo al estudio de fondo del tema 3, denominado "Exclusión de cargos públicos de quienes han sido **suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos** o de quienes están sujetos a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", en su parte 9.1., denominada "Vulneración del principio de igualdad y no discriminación, en la exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos", consistente en declarar la invalidez de los artículos 74, fracción VII, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público", 75, fracción VI, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público", 84, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público", 85, apartado A, fracción XI, en su porción normativa "ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público", y 86, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 357, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández votó en contra y con voto particular. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.



26. Se indicó que ese derecho también está reconocido en los artículos 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.³

27. Se destacó que cuando la Constitución Federal se refiere en su artículo 35 al concepto "**calidades**", ello ha sido entendido por este Alto Tribunal como lo referido a las "**características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne**",⁴ interpretación que es consistente con la lectura del artículo 1, numeral 2, del Convenio Internacional del Trabajo No. 111 relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación,⁵ del tenor siguiente:

"Artículo 1

"1. A los efectos de este convenio, el término discriminación comprende:

³ Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 23. Derechos políticos

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"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 la 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."

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

"Artículo 25. Derechos políticos

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

"c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

⁴ Jurisprudencia P./J. 123/2005, de rubro: "ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD."

⁵ Ratificado por México el 11 de septiembre de 1961.



"a) Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;

"b) Cualquier otra distinción, exclusión (sic) o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación, que podrá ser especificada por el miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

"2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

"3. A los efectos de este convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones, como también las condiciones de trabajo."

28. En dicho fallo se hizo alusión a que la noción de "**calidades**", asumida por este Alto Tribunal en la controversia constitucional 38/2003,⁶ también era compatible con lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, de la Constitución Federal, que refiere que "**la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes**", en los siguientes términos:

"... Del análisis del artículo 35, fracción II, constitucional, se advierte que si bien estamos ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las reglas selectivas de acceso a cada cargo público, su desarrollo no es completamente disponible para el legislador, pues **la utilización del concepto 'calidades' se refiere a las cualidades o perfil de una persona**, que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan en relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el empleo o comisión que se le asigne.

⁶ Resuelta en sesión de veintisiete de junio de dos mil cinco.



"Asimismo, para efectos de su correcta intelección, el concepto 'calidades' también debe vincularse con el principio de eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones contenido en el artículo 113, así como con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, que dispone que la designación del personal **sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes**, del que se desprenden los principios de mérito y capacidad; interpretación que debe ser relacionada con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo, y 116, fracción VI, que ordenan que las relaciones de trabajo entre los Estados y los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes expidan (sic) las Legislaturas de los Estados, **con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias**.

"Luego, el entrelazamiento entre los diversos preceptos constitucionales citados a la luz de una interpretación sistemática autoriza a concluir que la Constitución impone la **obligación de no exigir para el acceso a la función pública, requisito o condición alguna que no sea referible a los principios de eficiencia, mérito y capacidad que se plasman en dichos preceptos**, mismos que deben ser respetados por el legislador en la regulación que realice el legislador, de manera que deben considerarse violatorios de la prerrogativa de los ciudadanos de acceso a los cargos públicos todos aquellos supuestos que, sin esta referencia, establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos."

29. Asimismo, se hizo referencia a que dicha cuestión se retomó en la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y acumuladas 29/2006 y 30/2006,⁷ en los siguientes términos:

"... el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, editorial Espasa, vigésima segunda edición, establece que **calidad** significa, entre otras:

"Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a «algo, que permiten juzgar su valor».

⁷ Resuelta el cinco de octubre de dos mil seis.



"Estado de una persona, naturaleza, edad y demás «circunstancias y condiciones que se requieran para un cargo o dignidad»'.

"De las anteriores connotaciones deriva que en cuanto a la primera, el concepto calidad, aplicado a una persona, debe entenderse como la **propiedad o conjunto de propiedades inherentes a ésta que permitan juzgarla por sí misma**, por lo propio, natural o circunstancial de la persona a que se alude y que la distingue de las demás, cuyo sentido se obtiene de la definición que tiene la voz inherente, que significa '**lo que por su naturaleza está de tal manera unido a otra cosa, que no se puede separar de ella**'.

"La segunda también está dirigida a establecer que, lo que define la calidad de una persona, son los aspectos propios y esenciales de ésta, tan es así, que el punto de partida de la expresión, de los aspectos empleados para ejemplificar lo definido, son precisamente la naturaleza y la edad, por lo que incluso la expresión 'y demás circunstancias' debe entenderse que está referida a otras características de la misma clase o entidad, es decir, propios del individuo, y no derivar de elementos o requisitos ajenos al ciudadano."

30. Por tales razones, lo importante era entender que cuando el artículo 35, fracciones II y VI, de la Constitución Federal, utiliza el término "**las calidades que establezca la ley**", se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta.

31. Así –*precisó este Tribunal Pleno*– al definir en las leyes secundarias respectivas, tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, será necesario que los requisitos al efecto establecidos estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige de criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (*aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas*) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.



32. Por ello, en principio, para la definición de las respectivas calidades al ser establecidas en la respectiva ley, como requisitos exigibles para cada empleo o comisión en el servicio público, será importante identificar las tareas o funciones inherentes a cada cargo o puesto público.

33. Lo anterior, sin perjuicio de que, para determinados puestos federales o locales, se exige desde la Constitución Federal el cumplimiento de determinados requisitos tasados, como lo es el caso de la edad, el perfil profesional o la residencia, por ejemplo,⁸ y de que es necesario distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular, del acceso a un empleo o comisión en la función pública, que, acorde con el nivel de especialización que se necesita, puede requerir de calidades técnicas más específicas.

34. Se dijo que, en cualquier caso, fuera de las condiciones establecidas de manera expresa en la Ley Fundamental para determinados empleos y comisiones, los Congresos Federal y Locales cuentan con una amplia libertad de configuración para instituir las respectivas calidades, en tanto las mismas no vulneren por sí mismas algún derecho humano u otro principio constitucional.⁹

35. También se destacó la necesidad de que los respectivos requisitos sean razonables y permitan de manera efectiva el acceso a la función pública en condiciones generales de igualdad, en respeto a lo previsto en los artículos 1o. y 35, fracción VI, de la Constitución Federal, 23, apartado 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

36. Este Tribunal Pleno consideró que los requisitos para acceder a diversos cargos, consistentes en que los aspirantes no hayan sido previamente destituidos o inhabilitados como servidores públicos, al no estar relacionados con características o atributos en las personas que han sido históricamente toma-

⁸ Así lo exigen, entre otros, el artículo 95 para el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁹ Así se falló, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta el seis de septiembre de dos mil dieciocho, por lo que se refiere a los requisitos del fiscal general de la Ciudad de México.



dos en cuenta para categorizar, excluir, marginar y/o discriminar, no comprendían una categoría sospechosa.

37. De allí que no fuera necesario que ese tipo de normas se sometieran a un escrutinio de constitucionalidad especialmente cuidadoso o estricto, pero sí a un **test simple de razonabilidad** para arribar a la conclusión de que las normas que preveían tales requisitos (no haber sido destituidos o inhabilitados), para ocupar un cargo público resultaban inconstitucionales, pues esos requisitos eran sobreinclusivos.

38. En el presente caso, la norma impugnada regula un requisito similar al examinado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la referida acción de inconstitucionalidad, pues exige para acceder al cargo de director del Centro de Evaluación de Control de Confianza, que el aspirante no haya sido sancionado por alguna autoridad administrativa federal, estatal o municipal, o por el Consejo de la Judicatura, con motivo de una queja presentada en su contra o de un procedimiento de responsabilidad administrativa iniciado de oficio.

39. Por tal motivo, dicho requisito (no haber sido sancionado) se analizará conforme al **test simple de razonabilidad** anunciado, ya que no puede ser equiparado con las categorías sospechosas previstas en el artículo 1o. constitucional.

40. Como puede advertirse, la norma impugnada, si bien persigue la realización de un fin constitucionalmente aceptable con motivo del establecimiento de calidades determinadas para el acceso al cargo de director del Centro de Evaluación de Control de Confianza, lo cierto es que el requisito relativo a que no pese en contra del aspirante una sanción administrativa previa resulta irrazonable y abiertamente desproporcional, en la medida en que:

- No permite identificar el tipo de sanción administrativa impuesta;
- No distingue entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas graves o no graves;
- No contiene límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; y,



– No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

41. De tal manera que, la norma impugnada no supera el test de razonabilidad al ser sobreinclusiva, ya que restringe el acceso a un empleo público al excluir por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido sancionada administrativamente, por cualquier razón o motivo, y en cualquier momento. Lo que de manera evidente ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, en virtud de que el gran número de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa objeto de análisis, impide incluso valorar si tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de director del Centro de Evaluación de Control de Confianza.

42. En ese tenor, la restricción al empleo público de mérito, por el solo hecho de que el solicitante haya sido sancionado en el pasado, sin especificar el tipo de sanción administrativa impuesta o su gravedad, y si ésta ya fue ejecutada o cumplida, sin duda hace patente una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al puesto, sobre todo, si el respectivo antecedente de sanción no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el correspondiente encargo.

43. Por tanto, la norma impugnada no cumple la condición que ha establecido este Alto Tribunal en torno al acceso a los cargos públicos, en el sentido de que las calidades fijadas en la ley deben ser **razonables** y **no discriminatorias**,¹⁰ de conformidad con el artículo 35 de la Constitución Federal.

44. Efectivamente, en la norma examinada el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino en cierta forma con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido, nunca, en su pasado, en una conducta que haya sido reprochada a partir de una sanción por algún tipo de responsabilidad administrativa, lo cual, como se ha expresado, contiene un problema de sobreinclusión.

¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 74/2008. Fallada el 12 de enero de 2010.



45. De este modo se coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada administrativamente, y se le excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder al empleo público que refiere la norma impugnada.

46. Así, el referido requisito provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier sanción por responsabilidad administrativa impuesta en el pasado a una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que sanciones impuestas en un determinado tiempo, adquiere una consecuencia de carácter permanente en la vida de la persona, en la medida en que dicha exclusión tiene un efecto discriminante, no justificado, que origina un vicio de inconstitucionalidad de la norma.

47. Cabe aclarar –*como se determinó en la referida acción de inconstitucionalidad 111/2019*– que tal conclusión no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos podría resultar posible incluir una condición con respecto a determinados delitos o faltas que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.

48. Ya que podría ocurrir que el perfil de una persona sancionada por determinadas conductas, por ejemplo, graves o dolosas, o afines a faltas o delitos relacionados con la función a desempeñar, no resultare idóneo para el ejercicio de alguna función o comisión en el servicio público, en tanto que ello podría comprometer la eficiencia y eficacia requeridas, sobre todo si la conducta sancionada es relativamente reciente; pero lo que no es posible aceptar, es diseñar normas sobreinclusivas como la impugnada, en la que se prejuzga la idoneidad para el desempeño de un empleo público, sobre la base de que una persona cuenta con un antecedente de sanción administrativa sin importar el origen, momento o circunstancias de ello, o si ya ha sido cumplida.

49. Por las razones expuestas, lo procedente es declarar la invalidez del numeral 14 D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.



50. SEXTO.—Efectos. En términos del 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 declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutiveos de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Jalisco.

Además, para el eficaz cumplimiento de la sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo y al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial, ambos del Estado de Jalisco.

51. No pasa inadvertido para esta instancia la solicitud que formuló la accionante en el sentido de hacer extensiva la invalidez a otras normas que contengan el mismo vicio de inconstitucionalidad decretado, sin que especifique alguna en particular.

52. Sin embargo, este Tribunal Pleno estima que no es procedente hacer extensivos los efectos de la declaratoria de invalidez a otros numerales de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, porque no se advierte diverso precepto cuya validez dependa de la porción normativa declarada inválida o que contenga el mismo vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.¹¹

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 14 D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, adicionado mediante

¹¹ **"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."



el Decreto Número 27391/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de octubre de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Jalisco, sin menoscabo de que también se notifiquen al titular del Poder Ejecutivo y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, por las razones señaladas en los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 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 resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, 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 y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 14 D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, adicionado mediante el Decreto Número 27391/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de octubre de dos mil diecinueve.



Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) 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 Jalisco, sin menoscabo de que también se notifiquen al titular del Poder Ejecutivo y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco y 2) determinar que no es procedente extender los efectos de la declaratoria de invalidez decretada a otros numerales de la ley cuestionada. La Ministra Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas.

El Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de quince de abril de dos mil veintiuno por desempeñar una comisión oficial.

El Ministro presidente en funciones Franco González Salas declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de agosto de 2021.

La tesis de jurisprudencia P./J. 123/2005 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874, con número de registro digital: 177102.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 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 13 de diciembre 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 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. IMPUESTOS ADICIONALES. SU OBJETO IMPONIBLE ES DIFERENTE AL DE LOS IMPUESTOS PRIMARIOS, AUNQUE PUEDE PARTICIPAR DE ALGUNOS ELEMENTOS DE ÉSTE.

IV. IMPUESTOS ADICIONALES. LOS QUE TIENEN COMO BASE EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA DE PAGO DE LOS IMPUESTOS Y DERECHOS MUNICIPALES A QUE SE ENCUENTRA OBLIGADO EL CONTRIBUYENTE DESATIENDE SU CAPACIDAD CONTRIBUTIVA, AL NO DENOTAR UNA MANIFESTACIÓN DE RIQUEZA POR PARTE DEL CAUSANTE (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 11 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AYALA, 8 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COATLÁN DEL RÍO, 8 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAZATEPEC, 10 Y 11 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLALTIZAPÁN DE ZAPATA, 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XOCHITEPEC Y 8 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACUALPAN DE AMILPAS; TODAS DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECINUEVE).

V. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS. ENGLOBAN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY, DESTINO AL GASTO PÚBLICO, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.

VI. CONTRIBUCIONES. SU CONCEPTO JURÍDICO APLICABLE A TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO LOS DEFINE COMO INGRESOS DE DERECHO PÚBLICO, NORMALMENTE PECUNIARIOS, DESTINADOS AL FINANCIAMIENTO DE GASTOS GENERALES, OBTENIDOS POR ENTES DE IGUAL NATURALEZA Y CUYA OBLIGACIÓN SURGE DE LA LEY QUE GRAVA UN HECHO INDICATIVO DE CAPACIDAD ECONÓMICA.



VII. CONTRIBUCIONES. SUS ELEMENTOS ESENCIALES CONSTITUYEN EL PUNTO DE PARTIDA PARA EL ANÁLISIS DE SU REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.

VIII. CONTRIBUCIONES. LA LIBERTAD CONFIGURATIVA QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ATRIBUYE AL LEGISLADOR LOCAL PARA CONFIGURAR SUS CATEGORÍAS NO LO AUTORIZA PARA DESNATURALIZAR AQUÉLLAS.

IX. CONTRIBUCIONES. SUS CLASIFICACIONES A NIVEL FEDERAL CONFORME AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

X. HECHO IMPONIBLE. DIFERENCIAS DE SU CONSTITUCIÓN ENTRE LAS CONTRIBUCIONES DENOMINADAS "DERECHOS" Y LOS IMPUESTOS.

XI. HECHO IMPONIBLE. CONSTITUYE EL PRESUPUESTO PARA EL NACIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA Y, ADEMÁS, SIRVE COMO ELEMENTO DE IDENTIFICACIÓN DEL TRIBUTO EN UNA SITUACIÓN DE NORMALIDAD.

XII. CONTRIBUCIONES. RELACIÓN ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA BASE IMPONIBLE.

XIII. CONTRIBUCIONES. LA EXIGENCIA DE CONGRUENCIA ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA BASE IMPONIBLE ES UNA CUESTIÓN DE LÓGICA INTERNA DE AQUÉLLAS, ADEMÁS DE SER UN REQUISITO DE PROPORCIONALIDAD.

XIV. CONTRIBUCIONES. EL CONFLICTO ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA BASE IMPONIBLE DEBE RESOLVERSE ATENDIENDO A ESTA ÚLTIMA.

XV. IMPUESTO SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. LA IMPOSICIÓN AL CONTRIBUYENTE DEL DEBER DE PAGAR "DERECHOS" POR ALUMBRADO PÚBLICO CON BASE EN UN PORCENTAJE SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA TORNA ESTA CONTRIBUCIÓN MATERIALMENTE EN AQUEL IMPUESTO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "LOS DERECHOS POR SERVICIOS DE ALUMBRADO PÚBLICO SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN DE CONFORMIDAD CON LO SIGUIENTE:", "POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ILUMINACIÓN PÚBLICA, LOS CONSUMIDORES DE ENERGÍA ELÉCTRICA, PAGARÁN



UN DERECHO EQUIVALENTE AL 7% SOBRE EL IMPORTE DEL CONSUMO SEÑALADO EN LOS RECIBOS QUE, POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EXPIDA LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, ESTE DERECHO SE DESTINARÁ EXCLUSIVAMENTE EN LA ILUMINACIÓN DE CALLES Y ACERAS PÚBLICAS" Y "TRATÁNDOSE DE PROPIETARIOS O POSESIONARIOS DE PREDIOS BALDÍOS, URBANOS Y SUBURBANOS, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 3% DEL VALOR CATASTRAL DEL PREDIO, Y LOS PROPIETARIOS DE PREDIOS QUE HAYAN RESULTADO FAVORECIDOS AL AMPARO DE UNA RESOLUCIÓN CONSTITUCIONAL CON LO ESTABLECIDO EN EL PRIMER PÁRRAFO DE ESTE ARTÍCULO, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 3% DE VALOR CATASTRAL DEL PREDIO. CUANDO EL IMPORTE RESULTE MENOR A LA MITAD DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN SE APLICARÁ ÉSTA COMO CUOTA MÍNIMA ANUAL. ESTE DERECHO SERÁ COBRADO JUNTO CON EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AYALA, ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECINUEVE).

XVI. IMPUESTO SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA GRAVAR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "LOS DERECHOS POR SERVICIOS DE ALUMBRADO PÚBLICO SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN DE CONFORMIDAD CON LO SIGUIENTE:", "POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ILUMINACIÓN PÚBLICA, LOS CONSUMIDORES DE ENERGÍA ELÉCTRICA, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 7% SOBRE EL IMPORTE DEL CONSUMO SEÑALADO EN LOS RECIBOS QUE, POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EXPIDA LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, ESTE DERECHO SE DESTINARÁ EXCLUSIVAMENTE EN LA ILUMINACIÓN DE CALLES Y ACERAS PÚBLICAS" Y "TRATÁNDOSE DE PROPIETARIOS O POSESIONARIOS DE PREDIOS BALDÍOS, URBANOS Y SUBURBANOS, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 3% DEL VALOR CATASTRAL DEL PREDIO, Y LOS PROPIETARIOS DE PREDIOS QUE HAYAN RESULTADO FAVORECIDOS AL AMPARO DE UNA RESOLUCIÓN CONSTITUCIONAL CON LO ESTABLECIDO EN EL PRIMER PÁRRAFO DE ESTE ARTÍCULO, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 3% DE VALOR CATASTRAL DEL PREDIO. CUANDO EL IMPORTE RESULTE MENOR A LA MITAD DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN SE APLICARÁ ÉSTA COMO CUOTA MÍNIMA ANUAL. ESTE DERECHO SERÁ COBRADO JUNTO CON EL PAGO DEL IM-



PUESTO PREDIAL", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AYALA, ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECINUEVE).

XVII. IMPUESTO SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL RENDIMIENTO DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN FIJE A LA ENERGÍA ELÉCTRICA, ASÍ COMO LA DETERMINACIÓN POR PARTE DE LAS LEGISLATURAS LOCALES DEL PORCENTAJE QUE LE TOCARÁ A LOS MUNICIPIOS, NO AUTORIZA A ÉSTAS A ESTABLECER AQUEL IMPUESTO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "LOS DERECHOS POR SERVICIOS DE ALUMBRADO PÚBLICO SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN DE CONFORMIDAD CON LO SIGUIENTE:", "POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ILUMINACIÓN PÚBLICA, LOS CONSUMIDORES DE ENERGÍA ELÉCTRICA, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 7% SOBRE EL IMPORTE DEL CONSUMO SEÑALADO EN LOS RECIBOS QUE, POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EXPIDA LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, ESTE DERECHO SE DESTINARÁ EXCLUSIVAMENTE EN LA ILUMINACIÓN DE CALLES Y ACERAS PÚBLICAS" Y "TRATÁNDOSE DE PROPIETARIOS O POSESIONARIOS DE PREDIOS BALDÍOS, URBANOS Y SUBURBANOS, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 3% DEL VALOR CATASTRAL DEL PREDIO, Y LOS PROPIETARIOS DE PREDIOS QUE HAYAN RESULTADO FAVORECIDOS AL AMPARO DE UNA RESOLUCIÓN CONSTITUCIONAL CON LO ESTABLECIDO EN EL PRIMER PÁRRAFO DE ESTE ARTÍCULO, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 3% DE VALOR CATASTRAL DEL PREDIO. CUANDO EL IMPORTE RESULTE MENOR A LA MITAD DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN SE APLICARÁ ÉSTA COMO CUOTA MÍNIMA ANUAL. ESTE DERECHO SERÁ COBRADO JUNTO CON EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AYALA, ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECINUEVE).

XVIII. PAGO DE DERECHOS POR SERVICIOS PÚBLICOS. PARA LA CUANTIFICACIÓN DE SUS CUOTAS, DEBE IDENTIFICARSE EL TIPO DE SERVICIO PÚBLICO DE QUE SE TRATE Y EL COSTO QUE LE REPRESENTA AL ESTADO SU PRESTACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "LOS DERECHOS POR SERVICIOS DE ALUMBRADO PÚBLICO SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN DE CONFORMIDAD CON LO SIGUIENTE:", "POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ILUMINACIÓN PÚBLICA, LOS



CONSUMIDORES DE ENERGÍA ELÉCTRICA, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 7% SOBRE EL IMPORTE DEL CONSUMO SEÑALADO EN LOS RECIBOS QUE, POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EXPIDA LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, ESTE DERECHO SE DESTINARÁ EXCLUSIVAMENTE EN LA ILUMINACIÓN DE CALLES Y ACERAS PÚBLICAS" Y "TRATÁNDOSE DE PROPIETARIOS O POSESIONARIOS DE PREDIOS BALDÍOS, URBANOS Y SUBURBANOS, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 3% DEL VALOR CATASTRAL DEL PREDIO, Y LOS PROPIETARIOS DE PREDIOS QUE HAYAN RESULTADO FAVORECIDOS AL AMPARO DE UNA RESOLUCIÓN CONSTITUCIONAL CON LO ESTABLECIDO EN EL PRIMER PÁRRAFO DE ESTE ARTÍCULO, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 3% DE VALOR CATASTRAL DEL PREDIO. CUANDO EL IMPORTE RESULTE MENOR A LA MITAD DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN SE APLICARÁ ÉSTA COMO CUOTA MÍNIMA ANUAL. ESTE DERECHO SERÁ COBRADO JUNTO CON EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AYALA, ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECINUEVE).

XIX. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LA INTRODUCCIÓN DE ELEMENTOS AJENOS AL COSTO QUE REPRESENTA PARA EL MUNICIPIO LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO, A FIN DE DETERMINAR LA BASE DE DICHO TRIBUTO, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y DE EQUIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "LOS DERECHOS POR SERVICIOS DE ALUMBRADO PÚBLICO SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN DE CONFORMIDAD CON LO SIGUIENTE:", "POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ILUMINACIÓN PÚBLICA, LOS CONSUMIDORES DE ENERGÍA ELÉCTRICA, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 7% SOBRE EL IMPORTE DEL CONSUMO SEÑALADO EN LOS RECIBOS QUE, POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EXPIDA LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, ESTE DERECHO SE DESTINARÁ EXCLUSIVAMENTE EN LA ILUMINACIÓN DE CALLES Y ACERAS PÚBLICAS" Y "TRATÁNDOSE DE PROPIETARIOS O POSESIONARIOS DE PREDIOS BALDÍOS, URBANOS Y SUBURBANOS, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 3% DEL VALOR CATASTRAL DEL PREDIO, Y LOS PROPIETARIOS DE PREDIOS QUE HAYAN RESULTADO FAVORECIDOS AL AMPARO DE UNA RESOLUCIÓN CONSTITUCIONAL CON LO ESTABLECIDO EN EL PRIMER PÁRRAFO DE ESTE ARTÍCULO, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 3% DE VALOR CATASTRAL DEL PREDIO. CUANDO EL IM-



PORTE RESULTE MENOR A LA MITAD DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN SE APLICARÁ ÉSTA COMO CUOTA MÍNIMA ANUAL. ESTE DERECHO SERÁ COBRADO JUNTO CON EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AYALA, ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECINUEVE).

XX. MULTAS. SON EXCESIVAS AQUELLAS CUYA PREVISIÓN POR LA LEY NO DA POSIBILIDAD A QUIEN DEBE IMPONERLAS DE DETERMINAR SU MONTO, O DE CONSIDERAR LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN, LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL INFRACTOR, LA REINCIDENCIA O CUALQUIER OTRO ELEMENTO A FIN DE INDIVIDUALIZAR SU CUANTÍA.

XXI. MULTAS. VALIDEZ DEL SISTEMA DE IMPOSICIÓN MÁXIMA DE SANCIONES PARA LAS INFRACCIONES DE TRÁNSITO Y VIALIDAD QUE NO PREVE UN RANGO MÍNIMO DE APLICACIÓN (ARTÍCULO 45, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AYALA, ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECINUEVE).

XXII. MULTAS. LAS QUE SON PREVISTAS SIN ESTABLECER CON CLARIDAD LA SANCIÓN MÁXIMA QUE PUEDE DETERMINAR LA AUTORIDAD SON CONTRARIAS AL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (DESESTIMACIÓN RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 Y 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AYALA; 38, NUMERALES 4.1.6.2.02.14, 4.1.6.2.03.24.01 Y 4.1.6.2.03.24.02, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COATLÁN DEL RÍO Y 69, NUMERAL 6.1.3.1.40, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XOCHITEPEC; TODAS DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECINUEVE).

XXIII. DERECHO A LA IDENTIDAD Y AL REGISTRO INMEDIATO DE NACIMIENTO. SU TUTELA EN EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL.

XXIV. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. INVALIDEZ DEL COBRO DE DERECHOS POR REGISTRO EXTEMPORÁNEO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 42, NUMERAL 4.1.6.2.07.01, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COATLÁN DEL RÍO, ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECINUEVE).



XXV. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EXIME DEL COBRO POR LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN.

XXVI. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS.

XXVII. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. RECAE EN EL LEGISLADOR LA CARGA DE DEMOSTRAR QUE EL COBRO QUE ESTABLECE POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN EN DETERMINADO MEDIO ATIENDE ÚNICAMENTE A LA MODALIDAD DE REPRODUCCIÓN Y ENTREGA SOLICITADA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 13, NUMERALES 4.3.4.1.1 Y 4.3.4.1.2, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACUALPAN DE AMILPAS, ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECINUEVE).

XXVIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CUOTAS EXCESIVAS Y DESPROPORCIONADAS POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN DISCO COMPACTO QUE NO ATIENDEN A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 13, NUMERALES 4.3.4.1.1 Y 4.3.4.1.2, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACUALPAN DE AMILPAS, ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECINUEVE).

XXIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS Y VINCULA AL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD EL PRÓXIMO AÑO FISCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 11 Y 17, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "LOS DERECHOS POR SERVICIOS DE ALUMBRADO PÚBLICO SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN DE CONFORMIDAD CON LO SIGUIENTE:", "POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ILUMINACIÓN PÚBLICA, LOS CONSUMIDORES DE ENERGÍA ELÉCTRICA, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 7% SOBRE EL IMPORTE DEL CONSUMO SEÑALADO EN LOS RECIBOS QUE, POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EXPIDA LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, ESTE DERECHO SE DESTINARÁ EXCLUSIVAMENTE EN LA ILUMINACIÓN DE CALLES Y ACERAS PÚBLICAS" Y "TRATÁNDOSE DE PROPIETARIOS O POSE-



SIONARIOS DE PREDIOS BALDÍOS, URBANOS Y SUBURBANOS, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 3% DEL VALOR CATASTRAL DEL PREDIO, Y LOS PROPIETARIOS DE PREDIOS QUE HAYAN RESULTADO FAVORECIDOS AL AMPARO DE UNA RESOLUCIÓN CONSTITUCIONAL CON LO ESTABLECIDO EN EL PRIMER PÁRRAFO DE ESTE ARTÍCULO, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 3% DE VALOR CATASTRAL DEL PREDIO. CUANDO EL IMPORTE RESULTE MENOR A LA MITAD DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN SE APLICARÁ ÉSTA COMO CUOTA MÍNIMA ANUAL. ESTE DERECHO SERÁ COBRADO JUNTO CON EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AYALA; 8 Y 42, NUMERAL 4.1.6.2.07.01, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COATLÁN DEL RÍO; 8 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAZATEPEC; 10 Y 11 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLALTIZAPÁN DE ZAPATA; 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XOCHITEPEC Y 8 Y 13, NUMERALES 4.3.4.1.1 Y 4.3.4.1.2, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACUALPAN DE AMILPAS, TODAS DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECINUEVE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 46/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 24 DE OCTUBRE DE 2019. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIOS: DAVID BOONE DE LA GARZA Y RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve**.

VISTOS; Y;
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda inicial, autoridades demandadas y normas impugnadas.** Por oficio presentado el veinticinco de abril 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 Luis Raúl González Pérez, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las normas generales siguientes:



"De las Leyes de Ingresos Municipales para el Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, las siguientes:

"1. Impuesto adicional:

"• Artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala;

"• Artículo 8 de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río;

"• Artículo 8 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec;

"• Artículos 10 y 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata;

"• Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec; y

"• Artículo 8 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas.

"2. Alumbrado público:

"• Artículo 17, párrafos penúltimo y último de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala;

"3. Multas fijas:

"• Artículos 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 y 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala;

"• Artículos 38, numerales 4.1.6.2.02.14; 4.1.6.2.03.24.01 y 4.1.6.2.03.24.02 de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río; y,

"• Artículo 69, numeral 6.1.3.1.40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec.

"4. Registro extemporáneo de nacimiento:



"• **Artículo 42, numeral 4.1.6.2.07.01 de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río; y,**

"5. Cobros por el acceso a la información:

"• **Artículo 13, numerales 4.3.4.1.1 y 4.3.4.1.2 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas."**

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que las normas impugnadas son contrarias a los artículos 1o. y 4o., párrafo octavo, 6o., 14, 16, 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 3, 13, 18, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 19, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 2, 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La promovente impugna diversas normas contenidas en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Morelos, las cuales fueron publicadas el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de la entidad federativa y aduce que, a través de su demanda, tiene por objeto evidenciar la vulneración a derechos fundamentales, así como a precedentes emitidos por este Tribunal Constitucional, los cuales agrupa en los temas siguientes:

1. Impuestos adicionales en relación con diversas contribuciones y derechos municipales. Los artículos **11** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala; **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río; **10** y **11** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata; **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec; y **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas, todos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, violan el derecho a la seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad tributaria, al prever la obligación de pagar un impuesto adicional que establece una carga tributaria sin seguir los mandatos constitucionales de justicia fiscal, en razón de que el objeto del gravamen son los pagos hechos por los contribuyentes por concepto de otros impuestos y derechos municipales, lo que de ninguna manera atiende a su capacidad real para contribuir al gasto público.



2. Cobros desproporcionales por el servicio de alumbrado público.

El artículo 17, párrafos penúltimo y último, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, resulta violatorio del derecho a la seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad tributaria, al establecer, por la prestación del servicio de alumbrado público, una contribución a la que denomina "*derecho*", equivalente al 7% (siete por ciento) sobre el importe del consumo señalado en los recibos que, por la representación del servicio de energía eléctrica, expida la Comisión Federal de Electricidad y, por otra parte dispone, que los propietarios o poseedores de predios baldíos, urbanos y suburbanos, así como aquellos que hayan resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional con relación a lo establecido en el primer párrafo de dicho artículo, pagarán un derecho equivalente al 3% (tres por ciento) del valor catastral del predio, montos que no guardan relación con el consumo de energía eléctrica de los usuarios, ni con el valor catastral de los predios relativos, ni con el hecho de resultar favorecidos por una sentencia constitucional, aunado a que se hace pasar una contribución a la que se denomina "*derecho*", cuya verdadera naturaleza es la de un impuesto.

3. Multas fijas para determinar sanciones e infracciones. Los artículos 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 y 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala; 38, numerales 4.1.6.2.02.14; 4.1.6.2.03.24.01 y 4.1.6.2.03.24.02, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río; y 69, numeral 6.1.3.1.40, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec, todos de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, prevén multas desproporcionadas, excesivas, invariables e inflexibles, que no establecen límites mínimos o máximos para su aplicación, lo que trae como consecuencia que los operadores jurídicos se encuentren imposibilitados para individualizarla, tomando en cuenta factores como el daño al bien jurídico tutelado, el grado de responsabilidad y la capacidad económica del sujeto sancionado, entre otros.

4. Cobros injustificados por el registro extemporáneo de nacimiento. El artículo 42, numeral 4.1.6.2.07.01, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, establece cobros por el registro extemporáneo de nacimiento, en violación al derecho a la identidad consagrado en el párrafo octavo del artículo 4o. de la Constitución Federal.

5. Cobros excesivos por la reproducción de información pública en disco compacto y disco versátil digital. El artículo 13, numerales 4.3.4.1.1 y



4.3.4.1.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, prevé cobros excesivos y desproporcionales por la reproducción de información pública en disco compacto y disco versátil digital, lo cual resulta violatorio del principio de gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues si bien existe la obligación del contribuyente de otorgar una contraprestación por esos servicios, ello debe atender al principio de proporcionalidad y ser acorde a los precios en el mercado de los materiales o instrumentos de que se trate.

Finalmente, en cuanto a los efectos, la Comisión accionante solicitó la declaratoria de invalidez de todas aquellas normas que estén relacionadas con las normas que impugna, y que se vincule al órgano legislativo estatal para que a futuro se abstenga de legislar en el mismo sentido.

CUARTO.—Registro del expediente y turno. Por acuerdo de veintinueve de abril 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 presente acción de inconstitucionalidad con el número **46/2019**; y atendiendo a lo acordado por el Pleno de este Alto Tribunal en sesión privada de veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, en relación con la nivelación de asuntos, se turnó a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** la tramitación del proceso y formulación del proyecto de resolución respectivo.

QUINTO.—Admisión de la demanda. La Ministra instructora dictó auto admisorio el treinta de abril de dos mil diecinueve, en el que ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos para que rindieran sus informes; además, se requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas; y al órgano ejecutivo, un ejemplar en el que conste su publicación. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que se manifestaran antes del cierre de instrucción.

SEXTO.—Acuerdos que tienen por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora. Por acuerdos de treinta de mayo y tres de septiembre, ambos de dos mil diecinueve, la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos, respectivamente. Cabe señalar que con motivo de la omisión del órgano legislativo de remitir completos los antecedentes legislativos de las diversas



normas impugnadas que son materia de este asunto, se le requirió nuevamente en el referido auto de tres de septiembre del año en curso, a fin de que diera cumplimiento a lo solicitado; asimismo, se le concedió una prórroga de tres días, en auto de diecinueve de septiembre siguiente.

SÉPTIMO. —Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Mediante oficio recibido el tres de junio de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos rindió informe en los términos siguientes:

- Acepta como cierto el acto que se le atribuye, referido a la promulgación y publicación de las normas impugnadas, y aduce que lo realizó conforme a las facultades previstas en los artículos 70, fracciones XVI y XVII, incisos a) y c), 74 y 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos, así como 9, fracción II, 11 y 22, fracción XXXVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la entidad, por lo que sostiene la constitucionalidad de dichos actos.

- Precisa que en ningún momento incurrió en violación a los dispositivos constitucionales que señala el demandante, máxime que se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que reclame vicios propios derivados de la promulgación y publicación de las normas impugnadas; por lo que únicamente se encuentra llamado a esta instancia constitucional cumpliendo el requisito formal de llamar a los órganos que las hubiesen expedido o promulgado.

- Resalta que la ley de ingresos municipal impugnada en este asunto, se encuentra en estrecha relación con la autonomía hacendaria municipal y la libre administración de los recursos del Municipio, entendido como el régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer su autonomía, con el fin de que puedan tener la libre disposición y aplicación de aquéllos, a fin de satisfacer sus necesidades en los términos que fijen las leyes y en cumplimiento de sus fines públicos.

- En ese orden de ideas, considera que la acción de inconstitucionalidad planteada debe sobreseerse, al actualizarse las causales de improcedencia que refiere.

OCTAVO. —Informe del Poder Legislativo del Estado de Morelos. Mediante oficio recibido el trece de junio de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación



Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos rindió informe en los términos siguientes.

- Contrario a lo señalado por el accionante, el Congreso del Estado de Morelos expide las Leyes de Ingresos a propuesta de los Municipios, quienes presentan sus iniciativas de conformidad con lo dispuesto por los artículos 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal; 32 y 40, fracción XXIX y 115, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Morelos.

- De conformidad con la fracción IV del artículo 31 de la Constitución General de la República, se establece la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios donde residan, en la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Asimismo, dicho precepto instituye la titularidad impositiva a favor de los tres órdenes de gobierno mencionados, quienes como sujetos activos únicos y originarios de la relación tributaria, determinan y recaudan las contribuciones que los particulares como sujetos pasivos obligados deben cubrir para el sostenimiento del Estado.

- La regulación de las contribuciones que corresponden al Municipio será necesariamente el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario, pues se trata de una facultad de propuesta o iniciativa reforzada, cuya peculiaridad radica en que sólo pueden ser modificadas sobre la base de un proceso de reflexión apoyado en razones sustentadas con una base objetiva y pública, atendiendo al criterio contenido en la jurisprudencia **P/J. 111/2006**.¹

NOVENO.—Pedimento del fiscal general de la República y manifestaciones del consejero jurídico del Ejecutivo Federal. Los referidos funcionarios no formularon manifestación alguna o pedimento concreto.

¹ "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.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de dos mil seis, página 1129, registro digital: 174091).



DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de nueve de octubre de dos mil diecinueve, la Ministra instructora 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 Mexicanos,² 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 el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional.

² **Constitución Federal**

"**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 vulnere 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."



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,⁵ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que publicó la norma impugnada.

En el caso, las normas impugnadas fueron expedidas mediante Decreto 5690, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

El plazo de treinta días naturales transcurrió del veintisiete de marzo al veinticinco de abril de dos mil diecinueve, como se aprecia en el siguiente calendario:

Marzo de 2019						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
24	25	26	<u>27</u>	<u>28</u>	<u>29</u>	<u>30</u>
Abril de 2019						
<u>31</u>	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>	<u>6</u>
<u>7</u>	<u>8</u>	<u>9</u>	<u>10</u>	<u>11</u>	<u>12</u>	<u>13</u>
<u>14</u>	<u>15</u>	<u>16</u>	<u>17</u>	<u>18</u>	<u>19</u>	<u>20</u>
<u>21</u>	<u>22</u>	<u>23</u>	<u>24</u>	<u>25</u>	26	27

En ese sentido, si la demanda promovida se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

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."



el jueves veinticinco de abril de dos mil diecinueve, se concluye que **su presentación resulta oportuna.**

TERCERO.—**Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un ente legitimado para promover el presente medio de control constitucional; por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia⁷ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

En el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece por conducto de su presidente, quien exhibió copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce y acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁸ ejerce la representación legal de ese

⁶ **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; ...

"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."

⁷ **Ley reglamentaria de la materia.**

"**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."

⁸ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

"**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."



órgano autónomo y cuenta con la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad, en la medida en que insiste que las normas impugnadas resultan violatorias a derechos humanos.

Por tanto, si en el caso se promovió la presente acción en contra de preceptos contenidos en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2019, es evidente que **el accionante tiene legitimación para impugnarlos.**

CUARTO.—**Procedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que deben analizarse 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 Morelos planteó la causal de improcedencia referente a la falta de conceptos de invalidez en los que se reclaman vicios propios de los actos de promulgación y de publicación de los decretos impugnados.

El argumento planteado debe desestimarse, al no constituir una causa de improcedencia en términos del artículo 19 de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad, acorde con la jurisprudencia **P./J. 38/2010**,⁹ de este Tribunal Pleno, de

⁹ 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



rubro y datos de identificación siguientes: "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.". (*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.**

QUINTO.—**Catálogo de temas que serán analizados en la presente resolución.** El análisis de los conceptos de violación formulados por los accionantes se realizará, por cuestión de método, conforme a lo siguiente:

CONSIDERANDO	Tema
SEXTO	Las normas impugnadas establecen un <u>impuesto adicional</u> en relación con diversas contribuciones y derechos municipales.
SÉPTIMO	La norma impugnada prevé una contribución por la prestación del servicio de <u>alumbrado público</u> .
OCTAVO	Las normas impugnadas establecen diversas <u>multas fijas</u> .
NOVENO	La norma impugnada transgrede los derechos humanos de identidad y gratuidad por el <u>registro de nacimiento</u> .
DÉCIMO	La norma impugnada establece cobros excesivos por la <u>reproducción de información pública en disco compacto ("CD") y disco versátil digital ("DVD")</u> .

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."



SEXTO.—Las normas impugnadas establecen un impuesto adicional, en violación a los principios de seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad tributaria. En su primer concepto de invalidez, la promovente impugna los artículos **11** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala; **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río; **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec; **10** y **11** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata; **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec; y, **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas, todos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, pues establecen un impuesto adicional cuyo objeto grava el importe total de los pagos que haya realizado el contribuyente por concepto de impuestos y derechos municipales, lo cual considera viola los derechos a la seguridad jurídica y legalidad, así como el principio de proporcionalidad tributaria contenidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ello de ninguna manera refleja la capacidad contributiva de los causantes.

Sostiene que el impuesto adicional impugnado no se encuentra diseñado para gravar en un segundo nivel una determinada manifestación de riqueza sujeta previamente a imposición a través de un impuesto primario, como es el caso de sobretasas u otras contribuciones adicionales que giran en torno de una misma actividad denotativa de capacidad contributiva, cuya constitucionalidad se encuentra justificada en el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución General de la República.

Explica que el impuesto controvertido fue estructurado para gravar de manera global los pagos de contribuciones municipales que efectúen los causantes, por lo que su hecho imponible se materializa al momento de cumplir con esa obligación tributaria, cuestión que se aleja por completo de una manifestación económica que refleje una real capacidad contributiva.

Así, afirma que el impuesto adicional impugnado no participa de la misma naturaleza jurídica del impuesto primigenio sobre el que se calcula su monto, pues no se encuentra circunscrito a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino que su objeto son todos los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales.



El contenido de las normas impugnadas en este apartado, se transcribe a continuación:

Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019

"**Artículo 11.** Es objeto del impuesto adicional la realización de pagos por concepto de impuestos y derechos municipales, previstos en la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala para el ejercicio fiscal 2019, tal y como lo señalan los artículos 119 al 125 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.

"Son sujetos del impuesto adicional quienes tengan a su cargo, directa o solidariamente, los pagos a que se refiere el párrafo anterior. de conformidad con lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.

"Son base del impuesto adicional los pagos por concepto de impuestos y derechos previstos en la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala para el ejercicio fiscal 2019.

"La tasa general del impuesto será del 25% (veinticinco por ciento) sobre la base que señala el artículo 121, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos y su aplicación se hará de la siguiente manera:

"El impuesto adicional referido a:

"A) Impuesto de traslado de dominio, así como de los derechos sobre fraccionamientos se aplicará como sigue:

"Concepto	Tasa
"1. Para apoyo a educación	15% adicional
"2. Pro-universidad	5% adicional
"3. Bomberos	2.5% adicional
"4. Adicional FAEDE	2.5% adicional

"B) Los demás impuestos y derechos: 25% general para el Municipio.

"Lo anterior de conformidad en lo dispuesto en el artículo 123, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.

"El entero del impuesto se hará en el momento en que se realicen los pagos objeto del gravamen, según lo dispone el artículo 124, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.



"Para los efectos a que se refiere el artículo 125, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, sólo procederá alguna condonación de este impuesto, cuando se emita por el presidente municipal, resolución de carácter general, en ejercicio de las facultades previstas en actas de Cabildo correspondientes."

Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019

"Artículo 8. Es objeto del impuesto adicional la realización de pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en esta ley, serán sujetos al pago de dicho impuesto los sujetos que tengan a su cargo directa o solidariamente los pagos a que se refiere este artículo, es base para este impuesto los pagos por concepto de impuestos y derechos, la tasa general del impuesto será del 25%. Conforme a la siguiente tabla:

"Concepto	Tasa
"4.1.1.9.01 Impuesto adicional sobre impuestos y derechos mencionados en esta ley	25%

"Respecto del contenido del artículo 125 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, la condonación de esta contribución sólo procederá cuando se realice por los presidentes municipales o los Ayuntamientos, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 38 del Código Fiscal para el Estado de Morelos.

"Este impuesto no será objeto de reducción, su aplicación se hará sobre la base del crédito principal. Así como cualquier modificación que tenga este impuesto."

Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019

"Artículo 8. Es objeto del impuesto adicional la realización de pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec para el ejercicio fiscal 2019, tal y como lo señala el artículo 119 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.

"Son sujetos del impuesto adicional quienes tengan a su cargo, directa o solidariamente, los pagos a que se refiere el párrafo anterior. de conformidad con lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.



"Son base del impuesto adicional los pagos por concepto de impuestos y derechos previstos en la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec para el ejercicio fiscal 2019.

"18-01. La tasa general del impuesto será del 25% (veinticinco por ciento) sobre la base que señala el artículo 122 y 123, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.

"El impuesto adicional referido a:

"8-01-1 Impuesto de traslado de dominio, así como de los derechos sobre fraccionamientos se aplicará como sigue:

"8-01-1-1 el 15% se asigna para apoyo a educación;

"18-01-1-2 el 5% se asigna pro-universidad;

"18-01-1-3 el 2.5% se asigna a Fondo de Fomento a la Industrialización; y,

"18-01-1-4 el 2.5% se asigna al FAEDE.

"Lo anterior se sumaría al 1.5% de los ingresos propios, participaciones federales e ingresos coordinados con que ya cuenta dicho fondo.

"18-02 los demás impuestos y derechos.

"25% general para el Municipio.

"El entero del impuesto se hará en el momento en que se realicen los pagos objeto del gravamen, según lo dispone el artículo 124 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.

"Para los efectos a que se refiere el artículo 125 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, sólo procederá alguna condonación de este impuesto, cuando se emita por la presidenta municipal, resolución de carácter general, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 96 del Código Fiscal para el Estado de Morelos y demás relativos aplicables del mismo ordenamiento."

Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019

"**Artículo 10.** Es objeto del impuesto adicional la realización de pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la presente ley, lo anterior de conformidad en lo dispuesto en los artículos 119, 120, 121, 122, 123, 124 y 125, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos."



"**Artículo 11.** Son sujetos del impuesto adicional quienes tengan a su cargo, directa o solidariamente, los pagos a que se refiere el artículo anterior. es base del impuesto los pagos por concepto de impuestos y derechos previstos en la Ley de Ingresos del Municipio.

"La tasa general del impuesto será del 25% sobre la base que señala el artículo 121, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.

"El entero del impuesto se hará en el momento en que se realicen los pagos objeto del gravamen.

"Impuesto adicional generado por traslado de dominio, se aplicará como sigue:

"I. El 15% se asigna para apoyo a educación;

"II. El 5% se asigna pro-universidad;

"III. El 2.5% se asigna al equipamiento y desarrollo de los cuerpos de bomberos municipales; y,

"IV. El 2.5% se asigna al FAEDE.

"Lo anterior se sumaría al 1.5% de los ingresos propios, participaciones federales e ingresos coordinados con que ya cuenta dicho fondo.

"Los demás impuestos y derechos.

"25% general para el Municipio."

Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019

"**Artículo 26.** Es objeto del impuesto adicional la realización de pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, tal y como lo señalan los artículos 119 al 125 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.

"Son sujetos del impuesto adicional quienes tengan a su cargo, directa o solidariamente, los pagos a que se refiere el párrafo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 119 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.

"Son base del impuesto adicional los pagos por concepto de impuestos y derechos previstos en la presente ley de ingresos.



"La tasa general del impuesto será del 25% (veinticinco por ciento) sobre la base que señala el artículo 121, relacionado con el artículo 123, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos:

"El impuesto adicional referido a:

"A) Impuesto de traslado de dominio, así como de los derechos sobre fraccionamientos se aplicará como sigue:

"1.8.1.1 Para apoyo a educación	15% Adicional
"18.1.2 Pro-universidad	5% Adicional
"1.8.1.3 Equipamiento y desarrollo de los cuerpos de bomberos municipales	2.5% Adicional
"1.8.1.4 Adicional FAEDE	2.5% Adicional

"B) Los demás impuestos y derechos: 25% general para el Municipio.

"El entero del impuesto se hará en el momento en que se realicen los pagos objeto del gravamen, según lo dispone el artículo 124 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.

"Para los efectos a que se refiere el artículo 125 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, sólo procederá alguna condonación de este impuesto, cuando se emita por el presidente municipal, resolución de carácter general, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 96 en relación con el artículo 12, del Código Fiscal para el Estado de Morelos."

Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019

"**Artículo 8.** Es objeto del impuesto adicional la realización de pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas para el ejercicio fiscal 2019, tal y como lo señala el artículo 119 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.

"Son sujetos del impuesto adicional quienes tengan a su cargo, directa o solidariamente, los pagos a que se refiere el párrafo anterior. de conformidad con lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.

"Son base del impuesto adicional los pagos por concepto de impuestos y derechos previstos en la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas para el ejercicio fiscal 2019.



"1.8.1.1 La tasa general del impuesto será del 25% (veinticinco por ciento) sobre la base que señala el artículo 121, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.

"El entero del impuesto se hará en el momento en que se realicen los pagos objeto del gravamen, según lo dispone el artículo 124 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.

"Para los efectos a que se refiere el artículo 125 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, sólo procederá alguna condonación de este impuesto, cuando se emita por el presidente municipal, resolución de carácter general, en ejercicio de las facultades del Código Fiscal para el Estado de Morelos.

"El impuesto adicional referido a:

"A) Impuesto de traslado de dominio, así como los derechos sobre fraccionamientos se aplicará como sigue:

"I. El 15% se asigna para el apoyo a educación;

"II. El 5% se asigna pro-universidad;

"III. El 2.5% se asigna al Fondo de Fomento a la Industrialización; y,

"IV. El 2.5% se asigna al FAEDE.

"Lo anterior se sumaría al 1.5% de los ingresos propios, participantes federales e ingresos coordinados con que ya cuenta dicho fondo.

"B) Los demás impuestos y derechos."

Los **fundados** los conceptos de invalidez que formula la promovente, conforme a lo siguiente:

De la lectura de los dispositivos reclamados se desprende que establecen un impuesto adicional a cargo de quienes realicen, directa o solidariamente, pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos municipal correspondiente, a una tasa general de 25% (veinticinco por ciento) sobre la base que señala la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.

Al respecto, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la **contradicción de tesis 114/2013**, en sesión de doce de junio de dos mil trece, determinó



que el impuesto adicional previsto en los artículos 119 a 125¹⁰ de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, resulta violatorio del principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, constitucional, en la medida en que tiene como hecho imponible el cumplimiento de la obligación tributaria de pago del contribuyente de los impuestos y derechos municipales a que se encuentre obligado, lo cual no atiende a su verdadera capacidad contributiva, ya que los pagos de esas contribuciones no revelan una manifestación de riqueza por parte del gobernado.

De dicho asunto derivó la jurisprudencia **2a./J. 126/2013 (10a.)**,¹¹ de rubro y datos de identificación siguientes:

¹⁰ **Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.**

"Capítulo tercero

"Del impuesto adicional

"Artículo 119. Es objeto del impuesto adicional la realización de pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio."

"Artículo 120. Son sujetos del impuesto adicional quienes tengan a su cargo, directa o solidariamente, los pagos a que se refiere el artículo anterior."

"Artículo 121. Es base del impuesto los pagos por concepto de impuestos y derechos previstos en la Ley de Ingresos del Municipio."

"Artículo 122. La tasa general del impuesto será del 25% sobre la base que señala el artículo 121 y su aplicación se hará según lo dispone el artículo 123 de esta ley."

(Reformado, P.O. 3 de febrero de 2016)

"Artículo 123. El Impuesto adicional referido a:

(F. de E., P.O. 24 de febrero de 2016)

"a) Impuesto de traslado de dominio, así como de los derechos sobre fraccionamientos se aplicará como sigue:

"I. El 15% se asigna para apoyo a educación;

"II. El 5% se asigna pro-universidad;

(Reformada, P.O. 22 de febrero de 2017)

"III. El 2.5% se asigna al equipamiento y desarrollo de los cuerpos de bomberos municipales; y,

"IV. El 2.5% se asigna al FAEDE.

"Lo anterior se sumaría al 1.5% de los ingresos propios, participaciones federales e ingresos coordinados con que ya cuenta dicho fondo.

(F. de E., P.O. 24 de febrero de 2016)

"b) Los demás impuestos y derechos.

"25% General para el Municipio."

"Artículo 124. El entero del impuesto se hará en el momento en que se realicen los pagos objeto del gravamen."

"Artículo 125. Este impuesto no será objeto de reducción, su aplicación se hará sobre la base del crédito principal."

¹¹ "Los preceptos citados, al establecer un impuesto adicional a cargo de las personas físicas o morales que realicen pagos por concepto de impuestos y derechos municipales en la mencionada



"IMPUESTO ADICIONAL. LOS ARTÍCULOS 119 A 125 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS QUE LO PREVÉN, VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, Tomo 2, septiembre de dos mil trece, página 1288, registro digital: 2004487).

Siguiendo con estas ideas, este Tribunal Pleno estima que las disposiciones impugnadas en el presente apartado, al prever la existencia de un impuesto adicional cuyo objeto es "... **la realización de pagos por concepto de impuestos y derechos municipales** ...", resultan violatorias a los derechos de legalidad y seguridad jurídica, así como al principio de proporcionalidad tributaria, contenidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Lo anterior, pues es evidente que el impuesto adicional previsto en las normas cuya invalidez se reclama, busca gravar de manera global todos los pagos de contribuciones municipales que efectúen los sujetos pasivos del tributo, por lo que su hecho imponible se materializa precisamente al momento de cumplir con esa obligación tributaria.

Cabe recordar que este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 29/2008**, en sesión de doce de mayo de dos mil ocho, determinó que la tasa adicional o sobretasa participa de los mismos elementos constitutivos de la contribución primigenia y solamente se aplica un doble porcentaje a la

entidad federativa, ya sea en su carácter de responsables directos o solidarios, violan el principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no existe congruencia entre el mecanismo impositivo que prevén y la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, ya que no fue diseñado para gravar en un segundo nivel determinada manifestación de riqueza previamente sujeta a imposición, a través de un impuesto primario, como operan las 'sobretasas' u otras contribuciones adicionales –cuyo hecho imponible gira en torno a una misma actividad denotativa de capacidad económica–, sino que fue estructurado para gravar globalmente todos los pagos de contribuciones municipales efectuados por los causantes, por lo que su hecho imponible se materializa al momento de cumplir con esa obligación tributaria. Por consiguiente, el aludido gravamen adicional no participa de la misma naturaleza jurídica del impuesto primigenio, pues no se circunscribe a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino que tiene por objeto gravar todos los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio de que se trate del Estado de Morelos, por lo que es inconcuso que dicho actuar no refleja la capacidad contributiva de los causantes."



base imponible; en cambio, en los impuestos adicionales el objeto imponible es diferente, aunque puede participar de alguno de los elementos del impuesto primario.

En el caso, el impuesto adicional impugnado no busca gravar en un segundo nivel una determinada manifestación de riqueza que estuviera previamente sujeta a imposición por un impuesto primigenio, ni participa de la misma naturaleza jurídica de éste, en la medida en que no se circunscribe a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino que tiene por objeto todos los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio respectivo del Estado de Morelos.

Por tanto, **lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 11** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala; **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río; **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec; **10** y **11** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata; **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec; y, **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas, todos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, pues el impuesto que establecen tiene como base el cumplimiento de la obligación tributaria de pago de los impuestos y derechos municipales a que se encuentre obligado el contribuyente, lo cual desatiende a su verdadera capacidad contributiva, pues no denota una manifestación de riqueza por parte del causante.

SÉPTIMO.—El artículo 17, penúltimo y último párrafos, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, viola los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad tributaria, al establecer una contribución por la prestación del servicio de alumbrado público. En su segundo concepto de invalidez, la accionante impugna el precepto referido, pues considera que establece una contribución por la prestación de un servicio público cuyo objeto o hecho imponible lo constituye el servicio de alumbrado público; sin embargo, su base gravable es un importe del 7% (siete por ciento) sobre el consumo de energía eléctrica contenido en los recibos que al efecto expida la Comisión Federal de Electricidad y, en su caso, el 3% (tres por ciento) del valor catastral de un predio (baldío, urbano y suburbano) y cuando el propietario respectivo haya resultado favorable al amparo de una resolución



constitucional, montos que no guardan relación con el consumo de energía eléctrica de los usuarios, el valor catastral de los predios relativos, ni con el hecho de resultar favorecidos por una sentencia constitucional, aunado a que se hace pasar una contribución a la que se denomina "derecho", cuya verdadera naturaleza es la de un impuesto.

Las porciones normativas impugnadas establecen lo siguiente:

Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019

"Capítulo V Del servicio de alumbrado público (DAP)

"Artículo 17. ...

"...

"Los derechos por servicios de alumbrado público se causarán y liquidarán de conformidad con lo siguiente:

"Por la prestación del servicio de iluminación pública, los consumidores de energía eléctrica, pagarán un derecho equivalente al 7% sobre el importe del consumo señalado en los recibos que, por la prestación del servicio de energía eléctrica expida la Comisión Federal de Electricidad, este derecho se destinará exclusivamente en la iluminación de calles y aceras públicas.

"Tratándose de propietarios o poseedores de predios baldíos, urbanos y suburbanos, pagarán un derecho equivalente al 3% del valor catastral del predio, y los propietarios de predios que hayan resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional con lo establecido en el primer párrafo de este artículo, pagarán un derecho equivalente al 3% de valor catastral del predio. Cuando el importe resulte menor a la mitad de la Unidad de Medida y Actualización se aplicará ésta como cuota mínima anual. Este derecho será cobrado junto con el pago del impuesto predial. ..."

Resultan **fundados** los argumentos que plantea la accionante.

En primer término, este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 7/2013**, en sesión de ocho de agosto de dos mil trece, por unanimidad de votos, así como las diversas **21/2012** y **22/2012**, en sesión de veintiocho de mayo de dos mil doce, ha declarado la invalidez de normas como la que se impugna en este asunto, esencialmente por lo siguiente:



De conformidad con los artículos 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), y 115, fracciones III, inciso b) y IV, inciso c), ambos de la Constitución Federal,¹² corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica y los Municipios tendrán a su cargo, entre otros, el servicio de alumbrado público y tienen derecho a recibir, entre otros, los ingresos derivados por la prestación de ese servicio, y en caso de utilizar la institución

¹² **Constitución Federal**

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

"**XXIX.** Para establecer contribuciones: ...

"**5o.** Especiales sobre:

"**a)** Energía eléctrica; ...

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

"**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: ...

"**III.** Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ...

"**b)** Alumbrado público. ...

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. ...

"**IV.** Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ...

"**c)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. ...

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales 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

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."



jurídica de los "derechos" para su financiamiento, es facultad de las Legislaturas Locales aprobar las Leyes de Ingresos municipales que los contenga, atendiendo al principio de reserva de ley que obliga que las contribuciones tengan esta fuente normativa. De esta forma, como consecuencia de esa atribución, los Municipios pueden realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación del servicio de alumbrado público.

Atendiendo a ello, es necesario establecer la naturaleza de la contribución que prevé la disposición impugnada, es decir, si se trata de una contribución prevista por el artículo 73 de la Constitución Federal, o si, por el contrario, se trata del establecimiento de un derecho como aduce la propia norma combatida.

En esos términos, del artículo 31, fracción IV,¹³ de la Constitución Federal se desprenden los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, aplicables tanto a nivel federal como en el de los Estados, la Ciudad de México y los Municipios, los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución, conforme a lo siguiente:

- Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
- Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- Sólo se pueden crear mediante ley.
- Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.

¹³ **Constitución Federal.**

"**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos: ...

"**IV.** Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."



- Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

Así, el concepto jurídico de contribución o tributo aplicable a todos los niveles de gobierno, puede definirse como un ingreso de derecho público –normalmente pecuniario– destinado al financiamiento de los gastos generales obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Estados o Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.

Ahora bien, el concepto constitucional de contribución o tributo conforma distintas especies, las cuales comparten una estructura compuesta por sus elementos esenciales,¹⁴ los que, por un lado, permiten determinar su naturaleza y, por otro, son el punto de partida para el análisis de su regularidad constitucional.

Pues bien, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, pues se presentan de ma-

¹⁴ Los elementos esenciales de toda contribución son: sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago, los cuales pueden explicarse de la manera siguiente:

"a) Sujeto: La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

"b) Hecho imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria; es el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. El hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.

"c) Base imponible: La magnitud o valor representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

"d) Tasa o tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.

"e) Época de pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y por tanto debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

"Al respecto, debe decirse que aun cuando la última parte del primer párrafo del artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, objeto, base, y a la tasa o tarifa, debe entenderse que el término 'objeto' se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, esto es, la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley."



nera distinta según el tipo de contribución que se analice, dotando a cada tributo de una naturaleza propia.

Ello, teniendo en cuenta que, de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución General de la República, tanto la Federación como los Estados para sí y para sus Municipios, tienen libertad para configurar las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que deben respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

En relación con lo anterior, a nivel federal el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación establece la clasificación de las contribuciones distinguiendo cuatro especies del género contribución, a saber: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, los cuales conceptualiza como sigue:

"Artículo 2o. Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

"I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

"II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

"III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.



"IV. Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

"Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1o."

Ahora, el artículo 20, fracción II, del Código Fiscal para el Estado de Morelos, define los derechos de la siguiente forma:

"Artículo 20. Las contribuciones se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones especiales, que se definen de la siguiente manera: ...

II. Derechos son las contraprestaciones establecidas en la ley por los servicios públicos que presta el Estado o los Municipios, las entidades paraestatales, paramunicipales o intermunicipales, en sus funciones de derecho público, así como los generados por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público."

Por su parte, la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, en su artículo 144, ubicado en el capítulo quinto, denominado "De los servicios de alumbrado público", dispone lo siguiente:

"Artículo 144. Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de



alumbrado público, el que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y lugares de uso común.

"Los ingresos que se perciban por este concepto se destinarán al pago, mantenimiento y mejoramiento del servicio de alumbrado público que proporcione el Ayuntamiento."

Asimismo, el numeral 146 del referido ordenamiento local, prevé:

"Artículo 146. La base para el cálculo de este derecho será la que se apruebe por el Congreso del Estado, a propuesta de los Municipios, dentro de cada una de las Leyes de Ingresos municipales, respetando el principio de proporcionalidad y equidad que debe imperar entre el costo por el servicio que preste el Municipio y la contraprestación que eroguen los ciudadanos."

Lo hasta aquí expuesto permite afirmar que el hecho imponible de las contribuciones denominadas "derechos", lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación; mientras que en el caso de los "impuestos" el hecho imponible está constituido por hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo. No está por demás agregar que, si bien la exigencia de capacidad contributiva es nota de las contribuciones, en el caso de los impuestos, que es su especie más importante, este aspecto cobra mayor relevancia.

Cabe resaltar que el hecho imponible tiene un carácter especial entre los componentes del tributo, pues constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria y, además, sirve como elemento de identificación del tributo, pues ante una situación de normalidad se evidencia la categoría a la que pertenece la contribución. Esta situación de normalidad tiene como presupuesto la congruencia entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa su magnitud cuantificable, erigiéndose en premisa para la determinación líquida de la contribución.



Así, el hecho imponible otorga efectos jurídicos a la actualización de la hipótesis normativa, debido a que la situación, hecho, acto o actividad constituye el reflejo de la capacidad contributiva del sujeto que la actualiza y no una consecuencia jurídica derivada de la voluntad del legislador de manera arbitraria.

Por tanto, el hecho imponible requiere de un elemento adicional para concretar el monto de la obligación tributaria, de manera que se respete el principio de proporcionalidad tributaria en la medida en que exista congruencia entre el hecho imponible y la cuantificación de su magnitud, función que le corresponde al elemento tributario conocido como base imponible.

La exigencia de congruencia entre el hecho imponible y la base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es una cuestión de lógica interna de los tributos, pues de lo contrario existiría imprecisión en torno al aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.

En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base lógicamente conduce a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto.

Sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues sirve para la determinación pecuniaria del tributo, siendo la medida que representa a la que se aplica la tasa o tarifa, razón por la cual su análisis jurídico revela el verdadero aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador, que se encuentra oculto en la base y que, incluso, no necesita de la realización del hecho imponible ficticio para el surgimiento de la obligación, lo cual, en algunas ocasiones, podrá demostrar que un impuesto grava un objeto diferente al que refiere su hecho imponible o que una contribución es un impuesto o una contribución de mejoras y no un derecho y viceversa.

Sentado lo anterior, en el caso, el artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, en las porciones normativas que impugna el accionante, impone a los contribuyentes el deber de pagar



el derecho por alumbrado público en calles y aceras públicas, con base en una cuota establecida para tal efecto, distinguiendo dos supuestos:

a) El 7% (siete por ciento) sobre el consumo de energía eléctrica señalado en los recibos que, por la prestación de tal servicio, expida la Comisión Federal de Electricidad; y

b) El 3% (tres por ciento) sobre el valor catastral de un predio (baldío, urbano o suburbano, según sea el caso), así como para aquellos propietarios de predios que hayan resultado favorecidos con una resolución constitucional con respecto a lo establecido en el primer párrafo del propio artículo 17 de la citada ley.

Por lo que se refiere al **primer supuesto**, este Tribunal Pleno observa que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del tributo relativos a un "derecho" se rompe al establecer que la base para su cálculo sea el importe del consumo de energía eléctrica de los usuarios.

En el caso, el hecho de que la base imponible establezca como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva el consumo de energía eléctrica, implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público.

Según quedó expuesto, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que indica la base debe resolverse en favor del previsto en ésta, pues es el que servirá para el cálculo del tributo que se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya dicho consumo, lo cual se refiere a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva **ajenos a la actividad del ente público**.

El anterior razonamiento permite descubrir la verdadera naturaleza del tributo referido al consumo de energía eléctrica de los usuarios, puesto que al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, es dable concluir que **se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos**, ya que la naturaleza de las contribuciones se debe apreciar



en relación con su propia estructura y no con el nombre con el que el legislador las denomine.¹⁵

En el orden de ideas expuesto, el primer supuesto de las porciones normativas impugnadas denomina como "derecho" la cuota de pago del 7% (siete por ciento) sobre el consumo de energía eléctrica señalado en los recibos que, por la prestación de tal servicio, expida la Comisión Federal de Electricidad, **materialemente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica**, tributo que es **competencia exclusiva de la Federación**, razón por la cual resulta contrario a lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o, inciso a), de la Constitución Federal.

Al respecto, resultan aplicables al caso la jurisprudencia **P. 6**,¹⁶ emitida por el Tribunal Pleno, así como la diversa **2a./J. 25/2004**,¹⁷ de la Segunda Sala de

¹⁵ Al respecto, es aplicable por analogía la tesis sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde la Séptima Época, de rubro, texto y datos de identificación siguientes: "TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIENTEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY. Aun cuando la ley atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido 'derecho'; y las autoridades responsables lo conceptúen como 'derecho de cooperación', y el quejoso se empeñe en sostener que es un 'impuesto especial', lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la denominación que le den las partes.". (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 79, Primera Parte, página 28, registro digital: 232852).

¹⁶ "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, **debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base**, principio que se rompe en casos como éstos, pues **ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público**, debiendo concluirse que **en realidad se trata de una contribución establecida por las Legislaturas Locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.**"

¹⁷ "La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 158/2002, estableció que si no se impugnó oportunamente la Ley de Hacienda para los Municipios de esa entidad federativa, que prevé los sujetos, objeto, base y época de pago de la 'contribución especial por servicio de alumbrado público', debe tenerse por consentida, y que al emitirse anualmente las Leyes de Ingresos para cada Municipio de ese Estado, surge la posibilidad



esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros y datos de identificación siguientes:

"ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.". (Jurisprudencia **P. 6**, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, enero-junio de mil novecientos ochenta y ocho, página 134, registro digital: 206077).

"ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003, QUE PREVEN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.". (Jurisprudencia **2a./J. 25/2004**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de dos mil cuatro, página 317, registro digital: 182038).

En esos términos, es claro que la Legislatura del Estado de Morelos carece de facultades para gravar el consumo de energía eléctrica, toda vez que ello es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), último párrafo, de la Constitución Federal.¹⁸

de impugnar en amparo sólo respecto de la tasa ahí prevista; ahora bien, en virtud de que **los porcentajes de dicha tasa se hacen depender de las tarifas que para la venta del servicio público de energía eléctrica** establece la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y su reglamento, **cuya emisión compete al ámbito federal**, así como las contribuciones correspondientes según lo establece el artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución Federal, cuando se impugnen las citadas leyes de ingresos, en cuanto a este elemento, también es aplicable, en términos del artículo 76 Bis, fracción I, de la Ley de Amparo, la tesis jurisprudencial temática P./J. 6/88 de rubro: 'ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.'."

¹⁸ **Constitución Federal**

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

"**XXIX.** Para establecer contribuciones: ...

"**5o.** Especiales sobre:

"**a)** Energía eléctrica; ...



En efecto, el precepto constitucional citado determina que las entidades federativas tendrán participación –en los términos que establezca la ley federal correspondiente– en el rendimiento de la contribución especial que el Congreso de la Unión fije a la energía eléctrica y que las Legislaturas Locales determinarán el porcentaje (del ingreso que reciba la entidad federativa de que se trate por concepto de esas participaciones) que le tocará a los Municipios; sin embargo, de ninguna manera autoriza que las Legislaturas Locales establezcan impuestos sobre energía eléctrica.

Ahora bien, por lo que se refiere al **segundo supuesto**, en la cual la norma impugnada establece, para los propietarios o posesionarios de predios baldíos, urbanos y suburbanos, la obligación de pago de un derecho equivalente al 3% (tres por ciento) del valor catastral del inmueble, así como para aquellos propietarios de predios que hayan resultado favorecidos con una resolución constitucional con respecto a lo establecido en el primer párrafo del propio artículo 17 de la citada ley, quienes también pagarán un derecho equivalente al 3% (tres por ciento) de valor catastral del predio, este Tribunal Pleno observa que tales supuestos no se encuentran basados en el consumo de energía eléctrica del usuario.

Al respecto, es criterio de este Alto Tribunal¹⁹ que para la cuantificación de las cuotas en el caso de los derechos por servicio, debe identificarse, por una

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

¹⁹ Acorde con la tesis de jurisprudencia **P.J.J. 3/98**, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como 'las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio', lo que implicó la supresión del vocablo 'contraprestación'; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya



parte, el tipo de servicio público de que se trate y, por la otra, el costo que le representa al Estado prestar ese servicio, ya que no pueden considerarse para tales efectos, aspectos ajenos a éstos, como lo sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento distinto al costo; ya que ello implicaría el que se violen los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no se estaría atendiendo al costo que para el Estado representa prestar el servicio, ni se estaría cobrando un mismo monto a todos aquellos que reciben el mismo servicio.

En efecto, las porciones normativas analizadas transgreden los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, toda vez que para calcular el monto del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, no se atiende al costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino que introduce elementos ajenos a éste, a fin de determinar la base del tributo y, por ende, el monto del derecho que se debe enterar mensualmente, en concreto: el valor de un inmueble; lo que provoca, por una parte, que los contribuyentes no tributen de manera proporcional, desde la perspectiva que debe tomarse en cuenta tratándose de la contribución denominada "derecho" y, por la otra, que se dé un trato desigual a los gobernados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio.

De esta forma, el hecho de que la Legislatura Local hubiere establecido que la base del derecho por servicio de alumbrado público, se obtendría a partir de aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino en dado caso, con la capacidad económica del contribuyente en función del valor del inmueble, provoca que el mismo sea inconstitucional, por lo que procede declarar su invalidez.

había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página 54, registro digital: 196933).



Resulta aplicable al caso, por identidad de razón, la jurisprudencia **P./J. 120/2007**,²⁰ de rubro: "DERECHOS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 83, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, SONORA, QUE ESTABLECE LOS DERECHOS RELATIVOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 985, registro digital: 170766).

Similares consideraciones fueron sustentadas por el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la **acción de inconstitucionalidad 18/2012**, en sesión de veintiocho de mayo de dos mil doce.

Por los razonamientos expuestos, debe declararse la invalidez del artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, en sus porciones normativas que dicen:

"Los derechos por servicios de alumbrado público se causarán y liquidarán de conformidad con lo siguiente:

²⁰ "La citada porción normativa, al establecer en relación con el pago del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, que tratándose de propietarios o poseionarios de predios baldíos, urbanos y suburbanos, debe cuantificarse mediante una tasa del .05% del valor catastral del predio, o bien, tratándose de propietarios de predios que hubieren resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional respecto de lo establecido en el primer párrafo del artículo 83 de la citada ley, mediante una tasa de .08% del valor catastral del predio, transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no toma en cuenta el costo global del servicio que presta el Municipio, sino un elemento ajeno, como es el valor catastral del predio, lo que conduce a que por un mismo servicio los contribuyentes paguen una mayor o menor cantidad, pues se fija en términos de la capacidad contributiva del destinatario del servicio, lo que da una escala de mínimos a máximos en función de dicha capacidad, por el valor catastral del predio respectivo, siendo esto aplicable a los impuestos, no a los derechos cuya naturaleza es distinta. Incluso, se hace más evidente el trato inequitativo y desproporcional, porque la norma establece dos tasas distintas a aplicarse sobre el valor catastral del predio (.05% o .08%, dependiendo del caso), sin que sea una razón objetiva de distinción entre ambos tipos de causantes que reciben en última instancia un mismo servicio por el que tendrán que pagar cantidades disímiles; es decir, no se atiende al costo global del servicio prestado, pues si bien los derechos no necesariamente deben fijarse con exactitud matemática en relación con el costo del servicio prestado, sí deben guardar vinculación con éste."



"Por la prestación del servicio de iluminación pública, los consumidores de energía eléctrica, pagarán un derecho equivalente al 7% sobre el importe del consumo señalado en los recibos que, por la prestación del servicio de energía eléctrica expida la Comisión Federal de Electricidad, este derecho se destinará exclusivamente en la iluminación de calles y aceras públicas.

"Tratándose de propietarios o posesionarios de predios baldíos, urbanos y suburbanos, pagarán un derecho equivalente al 3% del valor catastral del predio, y los propietarios de predios que hayan resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional con lo establecido en el primer párrafo de este artículo, pagarán un derecho equivalente al 3% de valor catastral del predio. Cuando el importe resulte menor a la mitad de la Unidad de Medida y Actualización se aplicará ésta como cuota mínima anual. Este derecho será cobrado junto con el pago del impuesto predial."

OCTAVO.—Las normas impugnadas establecen diversas multas fijas, en violación a los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad tributaria. En su tercer concepto de invalidez, el promovente impugna los artículos **44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 y 53** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala; **38**, numerales **4.1.6.2.02.14; 4.1.6.2.03.24.01 y 4.1.6.2.03.24.02**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río; y **69**, numeral **6.1.3.1.40**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec, todos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, al establecer multas fijas relacionadas con temas como aprovechamientos de tipo corriente, sanciones impuestas por el juzgado cívico, así como infracciones en materia de tránsito y vialidad, protección al ambiente, licencias de funcionamiento, protección civil y normatividad de las construcciones.

Aduce, en esencia, que las multas fijas impugnadas constituyen sanciones desproporcionadas, excesivas, invariables e inflexibles, que no contienen un parámetro que incluyera un mínimo y un máximo, lo que impide a la autoridad administrativa individualizar la sanción correspondiente a través de la adecuada valoración de las circunstancias del caso, teniendo en cuenta la capacidad económica del infractor, la reincidencia y, en general, cualquier otra apta para evidenciar la gravedad de la falta, a fin de garantizar el derecho fundamental a la seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad, en contravención a los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Al respecto, menciona que el artículo 22 constitucional consagra el principio de proporcionalidad de las sanciones y prohíbe las multas excesivas, erigiéndose como una prohibición de injerencia del Estado al momento de establecer sanciones, a fin de ajustarse al grado de afectación del bien jurídico tutelado.

Lo anterior, teniendo en cuenta que este Alto Tribunal ha sustentado que los principios aplicables en materia penal también resultan aplicables a la materia del derecho administrativo sancionador, a fin de evitar la arbitrariedad en el actuar de la autoridad.

Ahora bien, el artículo 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²¹ establece, entre otras cuestiones, que en el orden jurídico nacional queda prohibida la imposición de multas excesivas y que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

Este Tribunal Constitucional ha sostenido en diversos precedentes que una multa es excesiva cuando la ley que la prevé no da posibilidad a quien debe imponerla, de determinar su monto o su cuantía, esto es, de considerar la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad de la infracción, a fin de individualizar el monto de la multa. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia **P./J. 9/95**,²² sustentada por el Pleno de este Tribunal Constitu-

²¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado."

²² "De la acepción gramatical del vocablo 'excesivo', así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y, c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al Texto Constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o



cional, de rubro: "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, julio de mil novecientos noventa y cinco, página 5, registro digital: 200347).

De esta forma, las multas deben guardar una relación de proporcionalidad frente a la infracción realizada, a fin de establecer su cuantía, para lo cual deberán considerarse, entre otras cuestiones, la reincidencia, las posibilidades económicas del infractor o la gravedad del ilícito.

Por tanto, para que una multa sea acorde al Texto Constitucional, debe contener parámetros establecidos en cantidades o porcentajes mínimos y máximos, que permitan a las autoridades facultadas para imponerlas, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, su capacidad económica, la reincidencia o cualquier otro elemento del que se desprenda la levedad o gravedad de la infracción, ya que de lo contrario, el establecimiento de multas fijas que se apliquen a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, trae como consecuencia el exceso autoritario y un tratamiento desproporcionado a los infractores. Corroboran lo anterior, las jurisprudencias **P./J. 102/99**²³ y **P./J. 17/2000**,²⁴ sustentadas por este Tribunal Pleno, de rubros:

cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda."

²³ "Esta Suprema Corte ha establecido, en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/95, que las leyes que prevén multas fijas resultan inconstitucionales por cuanto al aplicarse a todos por igual de manera invariable e inflexible, propician excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares; sin embargo, no pueden considerarse fijas las multas establecidas por el legislador en porcentajes determinados entre un mínimo y un máximo, porque con base en ese parámetro, la autoridad se encuentra facultada para individualizar las sanciones de conformidad con la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor."

²⁴ "El establecimiento de multas fijas es contrario a los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución, por cuanto que al aplicarse a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares. En virtud de ello, los requisitos considerados por este Máximo Tribunal para estimar que una multa es acorde al Texto Constitucional, se cumplen mediante el establecimiento, en la norma sancionadora, de cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación."



"MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES.". (Tesis **P./J. 102/99**. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre de mil novecientos noventa y nueve, página 31, registro digital: 192858).

"MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVEN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA.". (Tesis **P./J. 17/2000**. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, marzo de dos mil, página 59, registro digital: 192195).

Precisado lo anterior, las normas impugnadas por la Comisión accionante, de las cuales alega que prevén multas fijas contrarias al artículo 22 constitucional, se refieren a diversos temas que, para efectos metodológicos, se mencionan en el siguiente cuadro:

Ley de ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019		
Norma impugnada	Tema	Propuesta
Artículo 44, inciso A)	Infracciones a la Ley de Salud del Estado de Morelos o al reglamento municipal de salud.	Invalidez
Artículo 44, inciso B)	Hoteles	Invalidez
Artículo 44, inciso C)	Bares, centros de reunión de bebidas alcohólicas	Invalidez
Artículo 45, incisos A) al P)	Multas por infracciones al reglamento de tránsito	Validez
Artículo 46	Infracciones en materia de protección al ambiente	Invalidez
Artículo 47	Sanciones impuestas por el Juez Cívico	Invalidez
Artículo 48	Sanciones impuestas por el Juez Cívico	Invalidez
Artículo 49	Sanciones del registro civil	Invalidez
Artículo 50	Sanciones y faltas administrativas en materia de licencias de funcionamiento	Invalidez



Artículo 51	Multas por infracciones de protección civil.	Invalidez
Artículo 52	Infracciones a la normatividad de las construcciones	Invalidez
Artículo 53	Sanciones y faltas administrativas en establecimientos y locales	Invalidez

Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019

Norma impugnada	Tema	Propuesta
Artículo 38, numeral 4.16.2.02.14 ²⁵	Penetrar a cementerios o edificios públicos fuera del horario establecido, sin autorización previa	Invalidez
Artículo 38, numerales 4.1.6.2.03.24.01 y 4.1.6.2.03.24.02 ²⁶	Por contingencias fitosanitarias.	Invalidez

Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019

Norma impugnada	Tema	Propuesta
Artículo 69, numeral 6.1.3.1.40	Infracciones en materia ecológica y protección al ambiente. Por inicio de obra o construcción, limpia, despalme de terreno y no contar con los permisos, oficios de no afectación arbórea, y/o dictámenes correspondientes.	Invalidez

²⁵ Porción normativa ubicada dentro del numeral "4.1.6.2.02. Aprovechamientos del orden y seguridad pública de acuerdo con el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Coatlán del Río, Morelos."

²⁶ Porciones normativas ubicadas dentro del numeral 4.1.6.2.03. denominado, "Por infracciones en materia ecológica".



Ahora bien, teniendo en cuenta el parámetro constitucional expuesto en relación con el tema de multas fijas, de la lectura de las normas impugnadas bajo este rubro se advierte que, particularmente, en el artículo 45, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, se contempla un sistema de imposición máxima de sanciones para las infracciones de tránsito y vialidad, lo que, sin prever un rango mínimo de aplicación, permitiría a la autoridad administrativa la graduación de la multa correspondiente, al establecer: "**Los aprovechamientos por las multas comprendidas en la presente sección, cuyo monto no establezca rangos máximos ni mínimos de aplicación, constituyen el importe máximo que la autoridad municipal podrá imponer al infractor**".

Por tanto, es claro que las multas previstas en dicho precepto, para las infracciones en materia de tránsito y validez, **no constituyen multas fijas contrarias al artículo 22 constitucional**, al establecer con claridad la sanción máxima que podrá establecer la autoridad, sin que pase desapercibido que, en algunos supuestos, esa infracción máxima la constituye una Unidad de Medida y Actualización ("UMA") –por ejemplo, el inciso F) del artículo 45, en el punto 2)–, por lo que no sería jurídicamente factible establecer como límite al parámetro sancionador esa unidad en sí misma considerada, toda vez que esos supuestos constituirían una multa fija en sentido estricto; por tanto se estima que el parámetro sancionatorio en dicho artículo encuentra su límite en 0.1 (cero punto uno) Unidad de Medida y Actualización ("UMA").

Es aplicable al caso, por analogía, la tesis **2a. CXXV/99**,²⁷ de rubro: "MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE EMPLEAN LA PREPOSICIÓN 'HASTA', NO SON IN-

²⁷ "Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. Por lo tanto, el hecho de que un precepto emplee la preposición 'hasta' no implica que contemple una multa fija, en virtud de que precisa un término de cantidad que no puede exceder el juzgador al aplicar la multa y si bien es cierto que no se hace referencia a la cantidad mínima, también lo es que en forma implícita, pero clara, sí está



CONSTITUCIONALES.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, octubre de 1999, página 586, registro digital: 193176).

Lo anterior, sin desconocer que la autoridad administrativa que imponga las multas a que se refiere el artículo 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, al ser el parámetro máximo de sanción, deberá, en todo caso, fundar y motivar su decisión, atendiendo a los mandatos del artículo 16 constitucional y conforme al criterio contenido en la jurisprudencia **2a./J. 127/99**,²⁸ de rubro: "MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, diciembre de 1999, página 219, registro digital: 192796), de aplicación analógica al caso.

Hecha la salvedad anterior, dado el resultado obtenido en la sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno determinó **desestimar** el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los artículos **44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 y 53** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, **38**, numerales **4.1.6.2.02.14, 4.1.6.2.03.24.01 y 4.1.6.2.03.24.02**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río y **69**, numeral **6.1.3.1.40**, de la Ley de Ingresos del

determinada, puesto que, el mínimo a imponer resulta una unidad monetaria y el máximo hasta donde el artículo autorice, por lo que sí se establece un sistema flexible para la imposición de las multas, cuenta habida que contempla un mínimo y un máximo para que la autoridad haga uso de su arbitrio judicial en la individualización de la fijación de su monto."

²⁸ "Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcusos que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima."



Municipio de Xochitepec, todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

NOVENO.—El artículo 42, numeral 4.1.6.2.07.01, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, transgrede los derechos humanos de identidad y gratuidad por el registro de nacimiento. En el cuarto concepto de invalidez que formula el accionante, sostiene que el precepto referido violenta lo dispuesto en el artículo 4o. de la Constitución Federal, así como los diversos 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 24 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; y 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño, al establecer cobros por el registro extemporáneo de nacimiento de las personas por cada año que transcurra para ese efecto.

La norma impugnada textualmente determina lo siguiente:

Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019

"Sección séptima
(4.1.6.2.06.) en materia de obra pública

"**Artículo 42.** Los aprovechamientos que causen los contribuyentes por faltas en materia de obra pública, se cobrara (sic) de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"Sección octava
(4.1.6.2.07.) En materia de registro civil concepto

"Concepto	Cuota
4.1.6.2.07.01. Por registro extemporáneo de nacimiento, por cada año transcurrido"	1 U.M.A.



Es **fundado** lo alegado por la promovente.

Este Tribunal Pleno ha declarado la invalidez de normas similares a la impugnada al resolver, por unanimidad de once votos, diversas **acciones de inconstitucionalidad**, como son: **3/2016**,²⁹ **7/2016**³⁰ y **36/2016**,³¹ en sesión de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis; **10/2016**,³² en sesión de veintiocho de noviembre siguiente; **6/2017**³³ y **11/2017**,³⁴ en sesión de catorce de noviembre de dos mil diecisiete; **10/2017**,³⁵ en sesión de tres de agosto de dos mil diecisiete; **4/2017**³⁶ y **9/2017**,³⁷ en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, y **4/2018**,³⁸ tres de diciembre de dos mil dieciocho.

En dichos precedentes se dijo que el marco constitucional mexicano brindó una protección más amplia al derecho de identidad, garantizando que dicho derecho se materialice en favor de los ciudadanos sin costo alguno, es decir, sin que la erogación de recursos para costear el trámite signifique un obstáculo al ejercicio de tal derecho. Ello, porque los tratados internacionales en la materia no reconocen el aspecto de gratuidad que sí reconoce la Constitución Federal, pues se limitan a exigir a los Estados que garanticen a sus ciudadanos el derecho a la identidad y al registro del nacimiento de toda persona.

Además, se resaltó que en el procedimiento legislativo que dio lugar a la reforma constitucional de diecisiete de junio de dos mil catorce, específicamente en el dictamen de la Cámara de Diputados, se observa que uno de los motivos centrales fue la existencia de barreras "de índole legal, geográfica, económica, administrativa o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno

²⁹ Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

³⁰ Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

³¹ Bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

³² Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

³³ Bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

³⁴ Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

³⁵ Bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I.

³⁶ Bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

³⁷ Bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

³⁸ Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.



de los nacimientos",³⁹ es decir, el texto del artículo 4o. constitucional encuentra su justificación precisamente en una preocupación especial por la afectación a las poblaciones más vulnerables de nuestro país cuando éstas no son registradas.

Cabe mencionar que la adición del octavo párrafo al artículo 4o. de la Constitución Federal,⁴⁰ así como del mandato contenido en el artículo segundo transitorio⁴¹ del decreto respectivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diecisiete de junio de dos mil catorce, resguardan el derecho a la identidad, garantizando el registro del nacimiento de manera inmediata y la expedición de la primera acta de forma gratuita; con la correlativa obligación de las Legislaturas de las entidades federativas de exentar del cobro de los derechos correspondientes en sus códigos hacendarios o financieros.

Por otra parte, si bien los tratados internacionales en la materia⁴² no reconocen el aspecto de gratuidad –al sólo exigir a los Estados que garanticen a

³⁹ Del dictamen de la Cámara de Diputados se desprende lo siguiente:

"Además, el informe intitulado 'Derecho a la identidad. La cobertura del registro al nacimiento en México en 1999 y 209 (sic)' elaborado por la UNICEF y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), proporcionó una medición del comportamiento del registro de los nacimientos en nuestro país para conocer el grado de cobertura a nivel nacional, estatal y municipal. **En el aludido documento, se establece que cuando no existen registros de nacimiento se afecta a la niñez que pertenecen a la población más pobre y marginada: indígenas, migrantes, o bien que habitan en zonas rurales, remotas o fronterizas. Además, señala que las razones para no efectuar el registro de un nacimiento son complejas y multifactoriales ya que existen barreras de índole legal, geográfica, económica, administrativa y/o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno de nacimientos. Dentro de las barreras económicas, se encuentran los costos relacionados al registro y emisión del acta de nacimiento, lo cual constituye una limitante para las poblaciones más pobres y marginadas.**"

⁴⁰ Constitución Federal.

"Artículo 4o. ...

"Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento."

⁴¹ Constitución Federal.

"Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento."

⁴² En específico, los artículos 24, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 29 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.



toda persona el derecho a la identidad y al registro del nacimiento–, la Constitución Federal otorga una protección más amplia, garantizando el registro y expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento sin costo alguno.

Además, el Texto Constitucional es expreso y categórico respecto de dicha obligación, sin posibilidad de establecer excepciones, en la medida en que la Constitución no establece límite o restricción alguna para la titularidad, goce o ejercicio de tal derecho; a la par de que el Estado Mexicano tiene la obligación de garantizarlo en los términos ordenados por el Constituyente Permanente.

En este sentido, este Pleno ha determinado que no se puede condicionar la gratuidad de la inscripción en el Registro Civil y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento a plazo alguno, por lo que estos derechos pueden ser ejercidos en cualquier momento, independientemente de la edad de la persona; y concluyó que el cobro de derechos por registro extemporáneo ha quedado proscrito en México y ninguna ley estatal puede fijar plazos que permitan su cobro.

A la luz de estos razonamientos, **el artículo impugnado resulta inconstitucional**, pues violenta el derecho a la identidad, al prever el pago de derechos por registro extemporáneo de nacimiento.

De este modo, es evidente que existe una contradicción entre el marco constitucional, que no sujeta la garantía de gratuidad a criterios de temporalidad, y el cobro de derechos por registro extemporáneo de nacimiento, previsto por la legislación local.

La conclusión anterior se robustece con lo dispuesto por el artículo 120 de la Constitución del Estado de Morelos,⁴³ que también manda la gratuidad del registro de nacimiento sin distinciones.

⁴³ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.**

(Reformado primer párrafo, P.O. 4 de julio de 2016)

"Artículo 120. El matrimonio es la unión voluntaria de dos personas, con igualdad de derechos y obligaciones, con el propósito de desarrollar una comunidad de vida y ayudarse mutuamente. La celebración, registro y certificación de los hechos y actos constitutivos, modificativos o extintivos



Cabe agregar que la violación al derecho a la identidad por el cobro del registro extemporáneo, puede implicar que la persona no cuente con constancia legal de su existencia, dificultando el pleno ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.⁴⁴

Como se ha dicho en los precedentes de esta Suprema Corte, el respeto del derecho a la identidad condiciona el ejercicio de otros derechos como el de la nacionalidad y la ciudadanía,⁴⁵ o en los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la identidad entraña una importancia especial durante la niñez, pues es esencial para el desarrollo personal,⁴⁶ o como ha precisado el Comité de los Derechos del Niño,⁴⁷ el registro del nacimiento repercute en el goce de sus derechos a la atención, educación y bienestar social básicos. De esta manera, mediante la declaratoria de invalidez de la norma impugnada, se garantiza el ejercicio de otros derechos civiles, políticos y sociales que están condicionados por el respeto del derecho a la identidad.

Sin que sea óbice lo manifestado por el Poder Legislativo Local, en el sentido de que la norma impugnada se ajustó constitucional y legalmente al procedimiento de creación de leyes y que se encuentra facultado para establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos del Estado y de los Municipios; pues, por un lado, la violación planteada no se relaciona con vicios en el procedimiento legislativo y, por otro, el ejercicio de sus atribuciones para

del estado civil de las personas, son de exclusiva competencia del Registro Civil en los términos que establezcan las leyes de la materia y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan. (Reformado, P.O. 29 de marzo de 2017)

"El Estado garantizará el derecho a la identidad de las personas, con el registro inmediato a su nacimiento sin costo alguno. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento."

⁴⁴ Resoluciones AG/RES. 2286 (XXXVII-O/07), 2362 (XXXVIII-O/08), 2602 (XL-O/10).

⁴⁵ Acciones de inconstitucionalidad **3/2016**, **7/2016** y **36/2016**, resueltas el veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, **6/2016** y **10/2016**, resueltas el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

⁴⁶ Caso Contreras y otros Vs. El Salvador, Sentencia de 31 de agosto de 2011, Fondo, reparaciones y costas, párrafo 113.

⁴⁷ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia, 40o., periodo de sesiones (2006), U.N. Doc. CRC/C/GC/7/Rev.1 (2006), párrafo 25.



emitir las normas que regulan la hacienda estatal debe ajustarse al marco constitucional, el cual, en el caso, le impone expresamente la obligación de prever la exención referida.

Por tanto, debe declararse la invalidez del artículo 42, numeral 4.1.6.2.0701, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río, Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

DÉCIMO.—**El artículo 13, numerales 4.3.4.1.1 y 4.3.4.1.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, viola los principios de gratuidad en materia de acceso a la información pública, legalidad, proporcionalidad tributaria y prohibición de discriminación.** En su quinto concepto de violación, la accionante impugna las porciones normativas del citado precepto, pues establecen cobros por concepto de derechos por la reproducción de información en medios magnéticos por unidad, como son el disco compacto ("CD") y el disco versátil digital ("DVD"), la cantidad de una UMA, esto es \$84.49 (ochenta y cuatro pesos 49/100 M.N.), en violación a los principios de máxima publicidad y gratuidad en materia de acceso a la información pública, legalidad y proporcionalidad tributaria, reconocidos en los artículos 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, toda vez que no guardan relación con el valor del material utilizado para su reproducción.

Al respecto, indica que de la interpretación del artículo 6o. de la Constitución Federal, en relación con el diverso 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se desprende que el ejercicio del derecho de acceso a la información, por regla general, debe ser gratuito y, excepcionalmente, pueden realizarse cobros por los materiales utilizados en la reproducción de la información; del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de documentos, cuando sea procedente, justificado y proporcional.

De esta forma sostiene que, agregar una condición adicional para ejercer el derecho de acceso a la información, cuando ello no está previsto constitucional



ni legalmente, genera un obstáculo para hacerlo efectivo al establecer una erogación excesiva y desproporcional por la reproducción de la información en discos compacto y versátil digital.

La promovente hace referencia, además, a la exposición de motivos de la iniciativa y el dictamen de las Comisiones Unidas respecto del decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de lo que se desprende que en aras de garantizar la efectividad plena del derecho al acceso a la información y su gratuidad es posible establecer cuotas de recuperación por los materiales utilizados en la reproducción de información, pero dichas cuotas no se justifican cuando los materiales son aportados por el propio solicitante. Bajo dichas circunstancias, las cuotas previstas constituyen una barrera que hacen nugatorio el ejercicio de ese derecho.

Ahora bien, la norma impugnada establece textualmente lo siguiente:

Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019

"Artículo 13. Los derechos causados por los servicios de proporcionar copia simple de información, en cumplimiento de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, se causarán y liquidarán conforme:

Concepto	UMA
4.3.4.1. Por la reproducción de información en medios informáticos por unidad:	
4.3.4.1.1. Disco compacto (CD)	1
4.3.4.1.2. Disco versátil digital (DVD)	1"

Resultan **fundados** los argumentos formulados por la accionante en sus conceptos de violación, conforme a lo siguiente:

El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, por unanimidad de votos, la **acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumu-**



lada 25/2018,⁴⁸ en sesión de seis de diciembre de dos mil dieciocho, declaró la inconstitucionalidad de diversos preceptos contenidos en Leyes de Ingresos Municipales del Estado de San Luis Potosí, por establecer cobros desproporcionales e injustificados por la búsqueda, reproducción y entrega de información, con base en los razonamientos siguientes:

Con el procedimiento de reforma constitucional de veinte de julio de dos mil siete,⁴⁹ se introdujo en la fracción III del apartado A del artículo 6o. de la Constitución Federal,⁵⁰ el **principio de gratuidad en el acceso a la información**.

Los alcances del derecho a la información y específicamente, en relación con el principio de gratuidad, han sido definidos por el Tribunal Pleno al resolver, por unanimidad de votos, la **acción de inconstitucionalidad 5/2017**, en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, en la que determinó que de la interpretación del artículo 6o. constitucional, en relación con el numeral 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se desprende la **obligación categórica que tiene el Estado Mexicano de garan-**

⁴⁸ Bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴⁹ En el dictamen de la Cámara de Diputados, se dijo: "La misma fracción establece el principio de gratuidad tanto en el ejercicio del derecho de acceso a la información como en el de acceso o rectificación de los datos personales. **Resulta pertinente precisar que este principio se refiere a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no así a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue la información (por ejemplo soportes magnéticos, copias simples o certificadas), ni a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando así lo solicite el particular.** Los medios de reproducción y los costos de envío tienen un costo, nunca la información."

⁵⁰ **Constitución Federal.**

"**Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. ...

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

"**A.** Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

...

"**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."



tizar la gratuidad en el acceso a la información pública, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto lleve a cabo el sujeto obligado, y para ello sostuvo en esencia lo siguiente:

- El derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas), y, por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).

- A través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, a los artículos 6o. y 73 de la Constitución Federal, el Constituyente buscó definir los alcances y directrices de los principios que rigen en la materia, como el de gratuidad y máxima publicidad. Así, el cuatro de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la que el Constituyente plasmó diversos principios que rigen el derecho que tutela, entre los que destaca el de gratuidad en el acceso a la información pública.

- De los trabajos legislativos se advierte que el Constituyente determinó indispensable establecer los principios en el ejercicio del derecho en estudio, los cuales, indicó, se traducen en deberes a cargo de los sujetos obligados, consistentes en la publicidad de la información, máxima publicidad y disponibilidad de la información, principio de gratuidad y ejercicio sin condicionantes artificiales, así como el relativo a documentar la acción gubernamental.

- El principio de gratuidad es fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues tiene como finalidad que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información, así, precisó que sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, conforme a la normatividad aplicable. El principio de gratuidad quedó plasmado en el



artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

• El Texto Constitucional es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública es categórica, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado; en ese sentido, calificó fundados los conceptos de invalidez, porque el cobro por la búsqueda de información pública implica contravención al artículo 6o. constitucional, en tanto únicamente puede ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas.

Asimismo, se dijo que del marco normativo⁵¹ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o. de la

⁵¹ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

"Artículo 1. La presente ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

"Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las entidades federativas y los Municipios."

"Artículo 2. Son objetivos de esta ley:

"I. Distribuir competencias entre los organismos garantes de la Federación y las Entidades Federativas, en materia de transparencia y acceso a la información;

"II. Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información;

"III. Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos; ..."

"Artículo 17. El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

"En ningún caso los ajustes razonables que se realicen para el acceso de la información de solicitantes con discapacidad, será con costo a los mismos."

"Artículo 124. Para presentar una solicitud no se podrán exigir mayores requisitos que los siguientes:

"I. Nombre o, en su caso, los datos generales de su representante;

"II. Domicilio o medio para recibir notificaciones;

"III. La descripción de la información solicitada;

"IV. Cualquier otro dato que facilite su búsqueda y eventual localización; y,



Constitución Federal, expedida con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-S,⁵² del propio Ordenamiento Fundamental, se desprende que no puede cobrarse la búsqueda de información, pues el principio de gratuidad exime su cobro; no obstante, lo que sí puede cobrarse al solicitante son los costos de

"V. La modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbal, siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, mediante la expedición de copias simples o certificadas o la reproducción en cualquier otro medio, incluidos los electrónicos.

"En su caso, el solicitante señalará el formato accesible o la lengua indígena en la que se requiera la información de acuerdo a lo señalado en la presente ley.

"La información de las fracciones I y IV será proporcionada por el solicitante de manera opcional y, en ningún caso, podrá ser un requisito indispensable para la procedencia de la solicitud."

"**Artículo 133.** El acceso se dará en la modalidad de entrega y, en su caso, de envío elegidos por el solicitante. Cuando la información no pueda entregarse o enviarse en la modalidad elegida, el sujeto obligado deberá ofrecer otra u otras modalidades de entrega.

"En cualquier caso, se deberá fundar y motivar la necesidad de ofrecer otras modalidades."

"**Artículo 134.** Los sujetos obligados establecerán la forma y términos en que darán trámite interno a las solicitudes en materia de acceso a la información.

"La elaboración de versiones públicas, cuya modalidad de reproducción o envío tenga un costo, procederá una vez que se acredite el pago respectivo.

"Ante la falta de respuesta a una solicitud en el plazo previsto y en caso de que proceda el acceso, los costos de reproducción y envío correrán a cargo del sujeto obligado."

"**Artículo 141.** En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

"I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;

"II. El costo de envío, en su caso, y

"III. El pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

"Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

"Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

"La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante."

⁵² **Constitución General de la República**

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

"**XXIX-S.** Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno."



los materiales utilizados en la reproducción, los de envío y la certificación de documentos.

La Ley General de Transparencia prevé que en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información; asimismo, dispone que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que la ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso las cuotas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

Así, tratándose de los servicios prestados por los Municipios, la Ley Federal de Derechos sólo es un referente de cuotas máximas, de manera que si una cuota contenida en una ley de ingresos municipal resulta mayor a la prevista en dicho ordenamiento, la misma resulta inconstitucional por no respetar el parámetro máximo previsto en el artículo 141 de la Ley General de Transparencia. Esto no quiere decir que las cuotas previstas en la Ley Federal de Derechos sean per se constitucionales, sino que de conformidad con la Ley General de Transparencia deben ser consideradas como una cuota máxima.

Además, de acuerdo con los precedentes de este Alto Tribunal las cuotas de los derechos deben guardar una congruencia razonable con el costo de los servicios prestados por el Estado, sin que tenga posibilidad de lucrar con dicha cuota, la cual debe ser igual para los que reciben el mismo servicio.⁵³

⁵³ Sirven de apoyo las jurisprudencias siguientes:

"DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.". (Jurisprudencia **P.J.J. 3/98**. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página 54, registro digital: 196933).

"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.". (Jurisprudencia **P.J.J. 2/98**. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página 41, registro digital: 196934).

"DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, EN VIGOR A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005, ES INCONSTITUCIONAL.". (Jurisprudencia **2a.J.J. 122/2006**. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de dos mil seis, página 263, registro digital: 174268).



Como se ha mencionado, de los artículos 6o, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se advierte que el solo hecho de acceder a la información pública no es por sí mismo generador de cargas económicas, pero reproducir dicha información puede implicar costos por los materiales que para tal efecto se empleen.

Además, en términos del artículo 134, primer párrafo, de la Constitución Federal,⁵⁴ los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, de donde se desprende que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado, atendiendo a la tesis **1a. CXLV/2009**,⁵⁵ de la Primera Sala, de rubro:

"DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006)". (Jurisprudencia **1a./J. 132/2011**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 3, diciembre de dos mil once, página 2077, registro digital: 160577).

⁵⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados."

⁵⁵ "Del citado precepto constitucional se advierte que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los siguientes principios: 1. Legalidad, en tanto que debe estar prescrito en el presupuesto de egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido. 2. Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado. 3. Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó. 4. Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas. 5. Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y, 6. Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal."



"GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de dos mil nueve, página 2712, registro digital: 166422).

En ese sentido, los materiales que adquieran los Municipios para la reproducción de información derivada del acceso a la información pública, debe hacerse en las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, lo cual tiene como finalidad que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

De acuerdo con lo expuesto, debe analizarse si las cuotas respectivas se fijaron con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y sus costos, pues no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información.

Así, para estudiar la validez de las disposiciones que prevén cuotas por impresión por cada hoja es necesario verificar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos;⁵⁶ aunado a ello, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo a éste.⁵⁷

Dicho lo anterior, de la revisión integral de los procedimientos o antecedentes legislativos de las normas impugnadas no se advierte que las cuotas establecidas

⁵⁶ De acuerdo con el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública las primeras veinte hojas simples deben ser entregadas sin costo.

⁵⁷ Si bien la Ley General de Transparencia no prevé esta última regla, así se consideró en el dictamen de la Cámara de Senadores sobre la citada ley. Así lo hace también el artículo 50 de la Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados.



para la reproducción de información tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos.

Al respecto, ha sido criterio del Pleno de este Tribunal Constitucional que no es condición indispensable ni necesaria para emitir un juicio de constitucionalidad, que el legislador haya expresado argumentos o justificaciones específicas de sus actos en el proceso de creación de las normas ya que, en todo caso, esta Suprema Corte puede constatar si las razones que justifican dicha actuación, se advierten de la propia Constitución, de diverso precepto normativo o de un proceso legislativo anterior, tratándose de los preceptos impugnados.⁵⁸

Sin embargo, en el caso, recae en el legislador la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de información en determinado medio, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que en el ejercicio del derecho de acceso a la información, es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.

A diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, rige el principio de gratuidad,

⁵⁸ Ello se advierte de la jurisprudencia P./J. 136/2009, que dice: "PROCESO LEGISLATIVO. PARA EMITIR UN JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD NO ES INDISPENSABLE QUE EL LEGISLADOR HAYA EXPRESADO ARGUMENTOS QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUACIÓN EN EL PROCESO DE CREACIÓN NORMATIVA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha modulado el requisito constitucional a cargo de las autoridades legislativas para motivar sus actos (particularmente en materia de equidad tributaria), y se les ha exigido que aporten las razones por las cuales otorgan un trato diferenciado a ciertos sujetos pasivos de un tributo, de ahí la conveniencia de que en el proceso legislativo aparezcan explicaciones ilustrativas sobre las razones que informan una determinada modificación normativa –las cuales pueden considerarse correctas y convincentes, salvo que en sí mismas ameriten un reproche constitucional directo–, lo que redundaría en un adecuado equilibrio entre la función legislativa y la interpretativa de la norma a la luz de los principios constitucionales. Sin embargo, no es condición indispensable ni necesaria para emitir un juicio de constitucionalidad que el legislador haya expresado argumentos o justificaciones específicas de sus actos en el proceso de creación normativa, ya que en todo caso el Alto Tribunal debe apreciar en sus méritos la norma de que se trate frente al Texto Constitucional y con motivo de los cuestionamientos que de esa índole haga valer el gobernado, de forma que puede determinar la inconstitucionalidad de preceptos ampliamente razonados por el legislador en el proceso respectivo." (*Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 21, registro digital: 165438).



conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso y el de su certificación, en términos de los artículos 6o. constitucional y 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; en ese sentido, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información.

Así, derivado del principio de gratuidad, el legislador tiene la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de la información en determinado medio, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas; lo que en el caso no sucedió y, en consecuencia, el solo establecimiento de una cuota por la entrega de información tiene la sospecha de ser inconstitucional.

Aunado a lo anterior, el legislador tampoco estableció razón alguna a efecto de justificar la diferencia entre las tarifas establecidas en los preceptos impugnados y el valor comercial de los insumos necesarios para proporcionar la información.

De lo anterior se concluye que, **en todas las leyes impugnadas el Congreso Estatal no justificó el cobro por la reproducción de información con una base objetiva cuya razonabilidad pudiera ser estudiada por este Tribunal Pleno**, sino que lo determinó de forma arbitraria sin siquiera contemplar el costo real de los materiales requeridos para la reproducción de información, lo cual transgrede el principio de gratuidad del acceso a la información pública contenido en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, la prohibición de discriminar en razón de la condición económica.

Así, ni de las leyes ni de los procedimientos o antecedentes legislativos de la norma impugnada se advierte que las cuotas establecidas tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos, **de donde resulta su inconstitucionalidad y procede declarar la invalidez** del artículo 13, numerales 4.3.4.1.1 y 4.3.4.1.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, por violar el prin-



cipio de gratuidad en materia de acceso a la información y la prohibición de discriminar por razón de la condición económica.

DÉCIMO PRIMERO.—**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 reglamentaria⁵⁹ de la materia, y en términos de lo dispuesto en este fallo, **procede declarar la invalidez** de los artículos **11** y **17**, en sus porciones normativas "Los derechos por servicios de alumbrado público se causarán y liquidarán de conformidad con lo siguiente:", "Por la prestación del servicio de iluminación pública, los consumidores de energía eléctrica, pagarán un derecho equivalente al 7% sobre el importe del consumo señalado en los recibos que, por la prestación del servicio de energía eléctrica expida la Comisión Federal de Electricidad, este derecho se destinará exclusivamente en la iluminación de calles y aceras públicas" y "Tratándose de propietarios o poseedores de predios baldíos, urbanos y suburbanos, pagarán un derecho equivalente al 3% del valor catastral del predio, y los propietarios de predios que hayan resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional con lo establecido en el primer párrafo de este artículo, pagarán un derecho equivalente al 3% de valor catastral del predio. Cuando el importe resulte menor a la mitad de la unidad de medida y actualización se aplicará ésta como cuota mínima anual. Este derecho será cobrado junto con el pago del impuesto predial.", de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala; **8** y **42**, numeral **4.1.6.2.07.01**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río, **8** de la

⁵⁹ **Ley reglamentaria de la materia**

"**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

"**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;

"**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."

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



Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, **10** y **11** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec y **8** y **13**, numerales **4.3.4.1.1** y **4.3.4.1.2**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas, todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

Las declaraciones de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Morelos 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 año fiscal.**

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.⁶⁰

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos **44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52** y **53** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, **38**, numerales **4.1.6.2.02.14, 4.1.6.2.03.24.01** y **4.1.6.2.03.24.02**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río y **69**, numeral **6.1.3.1.40**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec, todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

⁶⁰ Los mismos efectos se dieron a la declaratoria de invalidez en el precedente acción de inconstitucionalidad 7/2016.



TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo **45** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, conforme a lo dispuesto en el considerando octavo de esta resolución.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos **11** y **17**, en sus porciones normativas "Los derechos por servicios de alumbrado público se causarán y liquidarán de conformidad con lo siguiente:", "Por la prestación del servicio de iluminación pública, los consumidores de energía eléctrica, pagarán un derecho equivalente al 7% sobre el importe del consumo señalado en los recibos que, por la prestación del servicio de energía eléctrica expida la Comisión Federal de Electricidad, este derecho se destinará exclusivamente en la iluminación de calles y aceras públicas" y "Tratándose de propietarios o posesionarios de predios baldíos, urbanos y suburbanos, pagarán un derecho equivalente al 3% del valor catastral del predio, y los propietarios de predios que hayan resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional con lo establecido en el primer párrafo de este artículo, pagarán un derecho equivalente al 3% de valor catastral del predio. Cuando el importe resulte menor a la mitad de la Unidad de Medida y Actualización se aplicará ésta como cuota mínima anual. Este derecho será cobrado junto con el pago del impuesto predial.", de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala; **8** y **42**, numeral **4.1.6.2.0701**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río; **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec; **10** y **11** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata; **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec; y **8** y **13**, numerales **4.3.4.1.1** y **4.3.4.1.2**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas, todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, en términos de los considerandos sexto, séptimo, octavo, noveno y décimo de esta decisión.

QUINTO.—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 Morelos y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando décimo primero de esta ejecutoria.



SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano 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.

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 nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con salvedades en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, 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 procedencia y al catálogo de temas que serán analizados en la presente resolución.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado "Las normas impugnadas establecen diversas multas fijas, en violación a los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad tributaria", consistente en declarar la invalidez de los artículos 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 y 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, 38, numerales 4.1.6.2.02.14, 4.1.6.2.03.24.01 y 4.1.6.2.03.24.02, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río y 69, numeral 6.1.3.1.40, de la Ley del Ingresos del Municipio de Xochitepec, todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.



Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los artículos referidos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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, Piña Hernández con razones adicionales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado "Las normas impugnadas establecen diversas multas fijas, en violación a los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad tributaria", consistente en reconocer la validez del artículo 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos sexto, denominado "Las normas impugnadas establecen un impuesto adicional, en violación a los principios de seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad tributaria", y noveno, denominado "El artículo 42, numeral 4.1.6.2.07.01, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, transgrede los derechos humanos de identidad y gratuidad por el registro de nacimiento", consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, 8 y 42, numeral 4.1.6.2.07.01, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río, 8 de la Ley de Ingresos del Municipio de Maza-



tepec, 10 y 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec y 8 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas, todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, denominado "El artículo 17, penúltimo y último párrafos, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, viola los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad tributaria, al establecer una contribución por la prestación del servicio de alumbrado público", consistente en declarar la invalidez del artículo 17, en sus porciones normativas "Los derechos por servicios de alumbrado público se causarán y liquidarán de conformidad con lo siguiente:", "Por la prestación del servicio de iluminación pública, los consumidores de energía eléctrica, pagarán un derecho equivalente al 7% sobre el importe del consumo señalado en los recibos que, por la prestación del servicio de energía eléctrica expida la Comisión Federal de Electricidad, este derecho se destinará exclusivamente en la iluminación de calles y aceras públicas" y "Tratándose de propietarios o posesionarios de predios baldíos, urbanos y suburbanos, pagarán un derecho equivalente al 3% del valor catastral del predio, y los propietarios de predios que hayan resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional con lo establecido en el primer párrafo de este artículo, pagarán un derecho equivalente al 3% de valor catastral del predio. Cuando el importe resulte menor a la mitad de la Unidad de Medida y Actualización se aplicará ésta como cuota mínima anual. Este derecho será cobrado junto con el pago del impuesto predial", de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo,



Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo, denominado "El artículo 13, numerales 4.3.4.1.1 y 4.3.4.1.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, viola los principios de gratuidad en materia de acceso a la información pública, legalidad, proporcionalidad tributaria y prohibición de discriminación", consistente en declarar la invalidez del artículo 13, numerales 4.3.4.1.1 y 4.3.4.1.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo primero, relativo a los efectos, consistente en: 1) 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 Morelos, y 2) vincular al Congreso del Estado de Morelos a que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas declaradas invalidadas en este fallo en el próximo año fiscal.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo primero, relativo a los efectos, consistente



en: 3) determinar que 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.

El Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá no asistió a las sesiones de veintidós y veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve por desempeñar una comisión oficial.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 19 de marzo de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 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 13 de diciembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en la acción de inconstitucionalidad 46/2019.

El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 46/2019, en sesión de veintidós de octubre de dos mil diecinueve y siguiente, analizó la constitucionalidad de diversas normas municipales.

En el considerando octavo, se determinó declarar la validez del artículo 45, incisos A) al P), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, al considerar que en el primer párrafo de ese precepto se establece que los montos contemplados son máximos y, por tanto, no se trata de multas fijas.

En este sentido, aunque coincido con la validez de las porciones normativas referidas, lo hago reiterando el criterio sustentado en Pleno, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 115/2018, respecto a infracciones de tránsito, en que sostuve que **hay ciertas infracciones administrativas que material y jurídicamente no son medibles**, ya que dada su naturaleza, no son en sí mismas graduables. En consecuencia, la capacidad económica del infractor o la reincidencia no son determinantes para la generación de la conducta del



infractor, circunstancia que justifica que tampoco lo sean para la imposición de la sanción.

En esos casos, considero que es válido que el legislador establezca una multa fija en la que considere la gravedad de la infracción y las circunstancias generales de los sujetos, sanción que para no ser considerada excesiva debe ser razonable y concordante con la infracción cometida y congruente con el peligro que la conducta infractora genera y la norma pretende inhibir.

En mérito de lo expuesto, sirvan estas líneas para reafirmar el criterio expresado.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de marzo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la acción de inconstitucionalidad 46/2019, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión pública de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve.

En la acción de inconstitucionalidad se impugnaron diversos preceptos de Leyes de Ingresos de distintos Municipios del Estado de Morelos, bajo el argumento –entre otros– de que eran inconstitucionales al establecer multas fijas.

El análisis de esos planteamientos se realizó empleando como parámetro, para que una multa considerada acorde al Texto Constitucional, que contemple la posibilidad de imponerse en cantidades o porcentajes mínimos y máximos, los cuales permitan a las autoridades determinar su monto de acuerdo con las circunstancias personales del infractor.

De conformidad con ese parámetro, se estimó que algunos de los preceptos combatidos eran constitucionales porque contemplan un sistema de imposición máxima de sanciones, respecto de infracciones de tránsito y vialidad, con lo que, aun cuando no prevean expresamente un mínimo, permiten a la autoridad administrativa la gradación de la multa correspondiente.

Al respecto, aun cuando coincido con la conclusión en el sentido de que los artículos impugnados son constitucionales, respetuosamente disiento del parámetro empleado para arribar a tal determinación.



En efecto, considero que los criterios de este Alto Tribunal, concernientes a que toda multa fija es excesiva y, por ende, inconstitucional, deben admitir excepciones, entre ellas, cuando debido a la naturaleza de la infracción, la autoridad no está en aptitud o no debe individualizar la sanción atendiendo a las circunstancias particulares del infractor o a las circunstancias particulares en que se produce la acción jurídicamente irregular.

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857, previó por primera vez el concepto de multa excesiva en sus artículos 22 y 21.¹

De esos preceptos destaca que proscribió la multa excesiva, por un lado, mientras que limitó su imposición, por otro, hasta una suma determinada, sin proporcionar más elementos para establecer con claridad cuándo se actualizaba tal hipótesis.

El debate acerca de la definición de la multa excesiva pervivió en el Congreso Constituyente de 1916-1917, al discutirse el artículo 21 de la Constitución Federal –no el 22–, que también aludía a la multa como una sanción correctiva eminentemente temporal y represiva, alejada de cualquier fin distinto a la mera búsqueda de la tranquilidad social, ya que no puede servir como "*instrumento de venganza o arma política*" contra los infractores.²

La intención del Poder Constituyente fue clara en cuanto a no establecer un límite aritmético a la multa, ya que cualquier abuso en su imposición quedaría prohibido por el artículo 22 de la Constitución Federal; sin embargo, al igual que su similar de la Constitución de 1857, no definió la multa excesiva, aunque en

¹ "Artículo 22. Quedan para siempre prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualquiera otras penas inusitadas o transcendentales."

"Artículo 21. ... La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos de multa ..."

² Sobre el particular, en la 27a. Sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada la tarde del martes 2 de enero de 1917, se leyó el dictamen relacionado con el artículo 21 del Proyecto de Constitución, en los siguientes términos: "... En la Constitución de 1857 se limitan las facultades de la autoridad política o administrativa a la imposición de multa hasta de \$500.00 y arresto hasta por treinta días; y en el proyecto se ha suprimido este límite. Es innecesario éste, ciertamente, en lo que se refiere al castigo pecuniario, supuesto que cualquier exceso de la autoridad a este respecto quedaría contenido por la prohibición que se establece en el artículo 22, de imponer multas excesivas ..."



el debate parlamentario sí brindó elementos para obtener conclusiones en relación con ese tema.³

³ Para corroborar este aserto, deben reproducirse primeramente las intervenciones de los diputados Rivera Cabrera, Múgica y Jara en la 31a. Sesión ordinaria celebrada el 5 de enero de 1917:

"EL C. Rivera Cabrera ...

"Yo digo, señores: ¿quién podrá determinar el límite fijo de ese exceso a que se refiere la consideración de la comisión? Para unos, una cantidad sería un límite excesivo y para otros sería demasiado corto. Por tanto, repito, el artículo tal como está, se presentaría a innumerables abusos y voy a permitirle un ejemplo. Hace algunos años, en Tehuantepec, de donde soy nativo, existió un periodista que atacaba rudamente a las autoridades locales por virtud de cierta ligera falta de policía; este señor periodista fue arrestado y el jefe político de entonces, que en lo sucesivo podrá ser un presidente municipal, aprovechándose de aquella propicia ocasión y no considerando bastante la multa de cien pesos que la ley le autorizaba para fijar, pidió por la vía telegráfica que el señor gobernador del Estado fuese el que aplicase la multa, de tal manera que ésta pudiera ascender a quinientos pesos. Se ve pues, que por este procedimiento inicuo se ejecutó un terrible castigo en contra de aquel ciudadano bastante pobre, que solamente vivía con un mísero sueldo, por decirlo así. Glosando el asunto de esa manera, podremos citar muchos ejemplos y poder llegar a la conclusión definitiva de que si se deja el artículo tal como está, se prestará a muchos abusos tanto por las autoridades bajas como por las altas autoridades ...

"El C. Múgica...

"Un Reglamento de Policía manda, por ejemplo –y esto es lo más común en todas partes–, que todas las mañanas se barra el frente de cada casa y que la persona que no cumpla esta disposición incurrirá en una multa, por ejemplo de diez pesos, veinte, cincuenta, etcétera, o en su caso sufrirá tantos días de arresto, porque de otra manera, si no se paga la multa, la disposición de la ley es enteramente ineficaz, quedaría burlada, y una regla de buen gobierno es que las disposiciones legales tengan medios coercitivos, necesarios para que sean pronta y debidamente cumplidas, pues un individuo en el caso que ponía, que no barre en las mañanas el frente de su casa, la autoridad no va a averiguar si tiene criada, si habita cualquiera en su casa o no, únicamente averigua que no está barrido el frente de la casa y le impone la multa, que no es una pena propiamente dicha; por eso el artículo comienza diciendo cuál es la separación de las penas propiamente dichas; ésta no es una pena, porque no causa ninguno de los perjuicios que causan las penas que así se califican, que son penas propiamente tales. De manera que éste es un castigo que se impone por la infracción al Reglamento de Policía ... si se limita la pena pecuniaria, entonces tendremos que las autoridades administrativas seguirán imponiendo la misma multa a ricos y pobres, a toda esa clase social que no está dividida más que en dos partes, la pobre y la rica, porque la clase media no es más que la pobre que ya tiene la característica de su ilustración y por eso no es verdaderamente pobre y tampoco es tan ignorante como la supone la clase adinerada. Bien; para la aplicación de este artículo, no hay más que estas dos clases sociales en México, y es preciso que las autoridades tengan la facultad administrativa para calificar una multa, teniendo en consideración la categoría del que infringe la disposición, como dije antes; para un individuo pobre que infringe un bando de policía en la misma forma que lo infringe un adinerado, una multa de cincuenta pesos es excesiva, y para un rico no lo es, y se dará el gusto de seguir infringiéndolo, porque no se sentirá castigado por una pena mínima, que para un individuo de la categoría social de nosotros, para un pobre, sí sería pena. Por esa razón, la comisión considera que la multa así tiene un punto de verdadera justicia de verdadera liberalidad.

"...



Por regla general, como se dijo desde 1917, para que una multa sea constitucional, debe comprender especialmente un análisis de la situación particular del infractor, es decir, su capacidad económica, pues debe estar "en relación con

"El C. Rivera Cabrera: Señores diputados: Me parece conveniente que la comisión fije también el límite de la cantidad a que debe contraerse la multa, pues si no se hace así, es indudable que la autoridad se valdrá de ese campo abierto que tiene, para imponer multas excesivas, que se dice se podrán reclamar por medio del amparo, pero el efecto del amparo vendrá a sentirse después de mucho tiempo. Se cree que las clases ricas no podrán resentir el perjuicio; se puede ampliar esa cantidad, pero es indispensable, es necesario, que se fije un límite.

"...

"El C. Jara: Yo desearía que esta honorable Asamblea se inclinara por la limitación de la multa. Se ha esgrimido aquí como argumento por la comisión, que se trata de cerrar las puertas al abuso, y vengo a esta conclusión: que en los términos en que está redactado el artículo a discusión, ¿no se presta al abuso? Si a un individuo se le quiere retener hasta por quince días en la prisión, con imponerle una multa que no esté en relación con sus recursos; es decir, a un pobre que no pueda pagar una multa mayor de un peso, se le imponen veinte pesos de multa y entonces, encontrándose en condiciones de no poder pagar esa suma, se le imponen los quince días de prisión, el máximo de la pena. ¿Por qué, entonces, no se limita la multa? Porque indudablemente que el abuso para quien quiera cometerlo, lo mismo lo hace no limitando la multa que limitándola y quizá más lo haga sin limitar la multa.

"...

"El C. Múgica: Señores diputados: Aunque el dictamen a discusión ha sido retirado, en lo cual sintió esta asamblea, aunque no lo haya declarado así la Presidencia, a quien respetuosamente pido lo haga, inmediatamente que yo termine de hablar quiero contestar las últimas objeciones, que no han versado más que sobre la limitación de la multa. Dice el señor diputado Jara, con quien no estoy conforme en esta frase, que si el abuso ha de subsistir, lo mismo será; pues yo creo que no, señores diputados, porque si ponemos un límite a las multas, tan pequeño como el que señalaba el diputado que habló antes que el señor Jara, es indudable, señores, que subsistirá en el caso que señalé en un principio. Hay un cuento que corre por allí, que es muy vulgar, de un adinerado que maltrató a un individuo, le dijo una mala razón en la calle y la policía lo llevó ante la autoridad administrativa, quien le dijo: 'tiene usted cien pesos de multa por esta injuria'. 'Aquí están los cien pesos de multa, respondió el adinerado, y cien pesos más porque le voy a repetir la injuria'. Esto hará en la práctica la gente que tiene posibilidades de pagar la multa, para burlar el Reglamento de Policía. Es indudable que este abuso se comete en esa forma y todos estamos convencidos de ello, de tal manera, que con una limitación de una multa, si por ejemplo tomamos los cincuenta pesos, el que sufre todo el rigor de esa multa, el máximo de esa multa, será siempre el desvalido, el pobre, el ignorante, y de ninguna manera el rico, que tendrá el placer de pagar esa multa por infringir el Reglamento de Policía. Si tomamos como límite la cantidad de quinientos pesos, entonces, señores, el mal será peor todavía, porque a cualquier individuo, fuesen cuales fuesen sus posibilidades, se le podría imponer por una autoridad el máximo de quinientos pesos de multa, y no procedería el recurso de amparo que en otro caso, en el caso como lo presenta la comisión, si procedería y que indudablemente, para un individuo que gana un peso, una multa de quince, diez o cinco pesos, sería calificada como excesiva, porque la ley, en el sentido que lo propone la comisión, así lo aconseja, e inmediatamente la autoridad federal ampararía a aquel individuo contra atropellos o abusos de la autoridad administrativa. Yo creo, señores, que está ya suficientemente debatido el punto y que la comisión no incurrirá en las censuras de esta asamblea si presenta el dictamen otra vez en este mismo sentido en la parte relativa ..."



sus recursos", pero habrá casos excepcionales en que no sea posible tomar en consideración tales elementos porque de no sancionarse inmediatamente, la norma o ley infringida sería "enteramente ineficaz" o "quedaría burlada", en el entendido de que esta última hipótesis no actualiza, por sí sola, una multa excesiva como lo explicó el diputado Múgica.

De tal forma, el legislador puede buscar someter las infracciones a un principio de básica identidad e igualdad, sin graduación alguna; atribuyendo la misma consecuencia a todas, cuando estime que deben ser impuestas al margen de un hecho subjetivo como es el concerniente a la capacidad económica del infractor o a las circunstancias en que se dio la conducta infractora, ya que dichas infracciones se relacionan con un factor eminentemente objetivo, como es la simple realización de esas conductas, lo que de suyo trasciende de la misma manera al bien tutelado por la norma, con independencia de las condiciones fácticas que existen cuando se realiza la infracción.

Esta perspectiva, además de que su finalidad válida constitucionalmente es ser disuasiva, sanciona la inobservancia de un mandato legal absoluto para evitar que por discrecionalidad de la autoridad administrativa se sancione de manera diferente lo que a su juicio debe tener una sanción uniforme por la finalidad que busca de que esas conductas no se presenten bajo circunstancia alguna.

En este sentido, en mi opinión, es constitucionalmente válido establecer un criterio objetivo para la imposición de las sanciones, que no da lugar a apreciaciones subjetivas o criterios parciales de valoración en torno al hecho infractor, porque se trata de una prevención general, aplicable a todas las hipótesis mercedoras de la sanción, que además, es acorde con el principio de igualdad establecido en el artículo primero constitucional, en el que encuentra su justificación y medida.⁴

Entonces, la circunstancia de que la multa sea la misma para todos los supuestos, sin diferencia alguna y que esta invariabilidad constituya una constante para su aplicación en todos los casos similares, no necesariamente implica contravención constitucional, sino que puede, al tender a evitar que las previsiones y prevenciones que establece sean burladas y carezcan de eficacia, resultar constitucionalmente válida.

⁴ En todo caso, como también lo he propuesto en otros asuntos, este Tribunal Constitucional debería analizar, como ya lo ha hecho por ejemplo en caso de infracciones de tránsito, si la conducta puede ser considerada sancionable con una multa única y uniforme, y no solamente determinar, por falta de un mínimo y un máximo, que resulta inconstitucional, sin valorar su naturaleza y finalidad.



Por estos motivos, no comparto el parámetro que empleó el proyecto para definir la multa excesiva, pues estimo que no puede aplicarse de manera absoluta, sino sólo a aquellos casos que por la naturaleza de la infracción la autoridad sancionadora esté en posibilidad de realizar de manera objetiva y razonada la valoración y ponderación correspondiente para individualizar la multa.

Por el contrario, en los casos en que la infracción o falta en que incurre un individuo, por sus características, no debe ser susceptible material y jurídicamente de ese juicio de valoración y ponderación para la imposición de una multa, el legislador o la autoridad administrativa, en el ámbito de su competencia, pueden válidamente establecer una multa fija, sin que con ello se viole invariablemente el artículo 22 constitucional, al tenor de los razonamientos precedentes.

Así, la inconstitucionalidad de la multa no debe declararse en automático solamente por no haberse determinado un mínimo y un máximo, sino cuando por la naturaleza y características de la infracción, el monto fijo resulte irracional o desproporcionado frente a la falta cometida, al daño causado con la misma y los fines de interés público general que se buscan con la sanción de la conducta indebida, lo cual no fue materia de análisis en este caso.

Lo anterior se sustenta, retomando la teleología de las normas establecidas por el Constituyente en el tema que nos ocupa,⁵ pues de los trabajos legislativos se

⁵ En este sentido se orienta la 35a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada el 8 enero de 1917, en la que se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 22 del Proyecto de Constitución: "En el segundo párrafo del artículo se explica que no debe considerarse como confiscación de bienes la aplicación parcial o total de los de una persona, que no se haga para satisfacer la responsabilidad civil consiguiente a la comisión de un delito. Es indispensable para la existencia de una sociedad, que se mantengan las condiciones necesarias para la vida completa de los agregados que la forman; de manera que cuando se altera una de esas condiciones, lo primero que debe exigirse del culpable es que reponga las cosas a su estado primitivo, que cuando sea posible; es decir, debe ser obligado a la restitución, la reparación y la indemnización. Si para conseguir estos fines es necesario privar al culpable de la mayor parte de todos sus bienes, no por eso la justicia debe detenerse en su tarea de restablecer el derecho violado.

"El artículo extiende la misma teoría en lo que se refiere al pago de impuestos o multas, lo cual motiva una impugnación que ha sido presentada a la comisión. El autor de aquélla opina que habrá lugar, si se admite esa adición, a que las autoridades cometan verdaderas confiscaciones disfrazándolas con el carácter de impuestos o multas. Estimamos infundada la objeción. La multa excesiva queda prohibida por el mismo artículo que comentamos, en su primera parte. Respecto a los impuestos, se decretan por medio de leyes, afectan a toda una clase o a varias clases de la sociedad, y esto excluye el temor de que sirvieran de pretexto para despojar a un particular. Acontece con



advierte que uno de los valores e instituciones que quiso preservar al redactar el artículo 22 constitucional, fue que las multas no resultaran de tal magnitud, que se volvieran confiscatorias, este principio, con su debida proporción y matices de traslación al caso, permite establecer que las multas deben tener una razón de proporcionalidad entre la naturaleza de la infracción y la sanción, de modo tal que exista una racionalidad que admita un juicio de equilibrio entre ambos elementos. Ello, no necesariamente se logra estableciendo un mínimo y un máximo como se ha señalado antes.

Este juicio de ponderación y equilibrio debió hacerse para determinar si las normas combatidas establecen una multa única y uniforme para todos los casos, de forma razonable y acorde con los bienes jurídicos sociales que se busca proteger, para de ahí determinar si la sanción, en sí misma considerada, resulta desproporcional o excesiva.

Por los anteriores razonamientos y, en los aspectos precisados, aun cuando coincido con la conclusión a la cual se arribó en el considerando octavo del fallo, respetuosamente disiento y me aparto de sus consideraciones.

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 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 19 de marzo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

frecuencia que el importe de una contribución o de una multa igual al capital de la persona que deba pagarla, cuando aquél es muy reducido: el efecto del cobro, en tal caso, resulta semejante a una confiscación pero no lo es realmente, y, si la exacción fuere justa, no debe dejarse al interesado la ocasión de que eluda el pago a pretexto de que sufre una verdadera confiscación: éste es el propósito de la disposición constitucional de que se trata."



Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 46/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En las sesiones celebradas el veintidós y veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 46/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que analizó diversas disposiciones de las Leyes Municipales de Ingresos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.

Ahora bien, toda vez que mis motivos de disenso en el presente asunto descansan respecto a lo decidido por la mayoría de mis compañeros Ministros, en cuanto a los artículos 17 y 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, estimo conveniente referirme a cada uno de ellos de forma separada.

I) Reconocimiento de validez de la disposición que prevé las multas en materia de tránsito y vialidad.

Por lo que hace al artículo 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Estado de Morelos, el Tribunal Pleno determinó que contiene un sistema de imposición de sanciones para las infracciones de tránsito y vialidad, y que si bien, no prevé un rango mínimo de aplicación, permite a la autoridad administrativa la graduación de la multa correspondiente, en tanto que sí dispone un importe máximo a imponer, por lo que no vulnera el numeral 22 constitucional, en tanto que no prevé multas excesivas.

Comparto la declaratoria de validez del artículo 45 impugnado, aunque discrepo de las consideraciones vertidas en el proyecto, pues estimo que tratándose de multas de tránsito y vialidad pueden establecerse multas fijas.

El artículo 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, dispone que los aprovechamientos por las multas cuyo monto no establezcan rangos máximos ni mínimos de aplicación, constituyen el importe máximo que la autoridad municipal podrá imponer al infractor, para posteriormente establecer todo un catálogo de las diversas infracciones al reglamento de tránsito.¹

¹ **Artículo 45.** Los aprovechamientos por las multas comprendidas en la presente sección, cuyo monto no establezca rangos máximos ni mínimos de aplicación, constituyen el importe máximo que la autoridad municipal podrá imponer al infractor.

"Los aprovechamientos por infracciones al reglamento de tránsito que causen los contribuyentes del Municipio se cobrarán de acuerdo a la siguiente tabla:



Ahora bien, tal como está redactado el citado numeral da la impresión de que se encuentra regulando el monto de las multas en materia de tránsito en función de un mínimo y un máximo; sin embargo, al margen de que ello pudiera ser cierto o no, desde mi punto de vista, aun cuando esas sanciones se impongan en función de montos fijos, ello no lleva a su inconstitucionalidad.

Tradicionalmente esta Suprema Corte ha sostenido que las multas fijas, por esa sola circunstancia, se traduce en una multa excesiva prohibida por el artículo 22 constitucional, porque no se toma en cuenta la capacidad económica del infractor, la residencia o cualquier otro elemento necesario para individualizar la sanción.²

No obstante, desde mi perspectiva, es posible que en algunos casos, ya sea por la naturaleza de la materia, o bien, porque el legislador lo hizo de forma detallada, pueda hacerse la graduación de sanciones a través del órgano legislativo. En ese sentido, el análisis de constitucionalidad requiere hacerse para cada caso concreto a efecto de verificar si se está en presencia de una conducta en donde estaríamos exigiendo una especificidad excesiva al legislador o si de su lectura se advierte con claridad la gravedad de la conducta que se sanciona.

Tratándose de la multiplicidad de supuestos de infracción de tránsito que se abordan en el artículo 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Estado de Morelos, me parece que son lo suficientemente graves como para admitir una individualización aún mayor, por lo que desde mi perspectiva es correcto que se hubiera respetado la decisión adoptada por el legislador local de sancionar ese tipo de conductas en función de la gravedad de esas conductas.

"(Se transcribe)

"Para el caso de que las infracciones a que se refiere este apartado sean cometidas por conductores a bordo de vehículos de servicio de transporte público, se aplicará el doble de la sanción señalada para cada caso.

"En relación a las infracciones de tránsito, la tesorería municipal aplicará a los infractores una reducción del 50% por pronto pago, dentro de los primeros cinco días naturales de la fecha de la infracción, durante todo el año 2019, con excepción de las cometidas por los conductores de vehículos de servicio público, así como las cometidas en estado de ebriedad y las que sean cometidas por falta de precaución cuando se provoquen daños o lesiones, así como aquellas cuando no se cuenten con el cinturón de seguridad o casco tratándose de motociclistas."

² Ejemplo de ello se advierte en la jurisprudencia por reiteración P./J. 17/2000, de rubro: "MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVEN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA."



Por tales razones que estimo conveniente reiterar lo que este Tribunal Pleno sostuvo al resolver la acción de inconstitucionalidad 115/2008,³ en la que se reconoció una disposición en materia de tránsito,⁴ en tanto que aun cuando se trataba de una multa fija existían razones prácticas para no graduar las multas en materia de tránsito, que acaecían en el momento en que se aplica la sanción, ya que la conducta que se describe como el supuesto normativo que da lugar a la imposición de la multa, se suscita generalmente en la vía pública y en situaciones de flagrancia.

Así, consideró que ante los diversos supuestos de infracción previstos en el artículo 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala en materia de tránsito, le son aplicables las mismas razones que se expresaron en la referida acción de inconstitucionalidad 115/2008, en tanto que acontecen en la vía pública y en condiciones de flagrancia, por lo que no es necesario realizar alguna gradualidad relacionada con la conducta del infractor, pues los servidores públicos facultados para detectar este género de faltas, en muchos casos, no cuentan con los elementos técnicos o fácticos necesarios que les permitan, en el instante mismo de la comisión de la infracción, la posibilidad de valorar en cada caso la gravedad de aquélla, la capacidad económica del sujeto sancionado y la posible reincidencia de éste en la conducta que la motiva.

Consecuentemente, comparto la decisión de reconocer la validez del citado artículo 45, pues al margen de que pudiera considerarse que prevé una gradualidad en la sanción a imponerse y se decidiera que se trata de una multa fija, lo cierto es que ello no la haría inconstitucional en automático, por las razones expuestas con anterioridad.

³ Aprobada en sesión de 25 de febrero de 2010 por mayoría de ocho votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos (ponente), Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza.

⁴ En ese asunto, se analizó una norma que sancionaba con multa a los conductores con licencia cancelada en el D.F. que fueren sorprendidos conduciendo con licencia o permiso expedido por otra entidad federativa o país. Por mayoría de votos se determinó que dicha multa (fija) no era excesiva porque: i) imponía una agravante de las faltas que daban lugar a la cancelación de las licencias o permisos para conducir; y, ii) era necesaria ante la falta de elementos técnicos o fácticos para individualizar la multa (por referirse a un hecho ocurrido generalmente en flagrancia en la vía pública), así como por lo indeseable de la situación (por cuanto traería como consecuencia la distracción de las autoridades de sus tareas principales). Lo anterior, se dijo, sin que ello significara abdicar a favor de cualquier tipo de multa fija prevista para sancionar faltas de tránsito, pues estas son susceptibles de ser valoradas "...de acuerdo a las características de la falta cometida, y de las conductas que se tratan de disuadir, así como de la razonabilidad de la cuantía de la sanción, en su caso".



II) Inconstitucionalidad de la sobretasa en materia de impuesto predial.

Por otro lado, el Pleno decidió declarar la invalidez del artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, pues un primer supuesto que en él se contenía, en realidad preveía un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, pues la base de la contribución se encontraba relacionada con un hecho imponible que no responde al servicio de alumbrado público, que sólo podía establecerlo la Federación, en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), constitucional.

También se decidió que el segundo supuesto del numeral 17 impugnado transgredía los principios tributarios de proporcionalidad y equidad previstos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, ya que no se atendía al costo que para el Estado representaba el servicio de alumbrado público, ni se estaba cobrando un mismo monto a todos aquellos que recibieran idéntico servicio, sino que introducía elementos ajenos a éste, como era el valor del inmueble.

Sin embargo, aun cuando coincido con la invalidez de los dos supuestos analizados del artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Estado de Morelos, lo cierto es que no coincido con los argumentos que se expresaron para sostener la invalidez de la segunda hipótesis abordada en la sentencia, pues desde mi punto de vista lo que pretendió el legislador local fue establecer una sobretasa del impuesto predial, la cual, no obstante, también resulta inconstitucional por vulnerar el principio de equidad tributaria, tal como expondré a continuación.

a. Naturaleza jurídica del segundo supuesto analizado del artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos.

Desde mi perspectiva, es incorrecto que la mayoría de mis compañeros Ministros sostenga que el segundo supuesto que prevé el citado artículo 17 haga referencia a un derecho, pues ese argumento parte de la mera denominación que hizo el legislador local a ese tributo, lo cual no es una metodología idónea para analizar la constitucionalidad de una contribución, sino que para ello hay que acudir a su verdadera naturaleza.

En diversas ocasiones esta Suprema Corte ha sostenido, como incluso se hace en la sentencia dictada en este asunto, que para sostener la inconstitucionalidad de una norma se requiere establecer la naturaleza de la contribución de que se trate; es decir, no basta con la denominación que le da el legislador para afirmar



que se trata de un derecho o de un impuesto, sino que se requiere atender a los elementos que la conforman para definir a qué tipo de tributo se refiere.⁵

No basta que el Congreso del Estado de Morelos haya denominado "derecho" al tributo que se paga en lugar del 7% sobre el consumo de energía eléctrica (primer supuesto), sino que era necesario verificar qué naturaleza tributaria tenía a través del análisis de los elementos estructurales de la contribución.

Ahora bien, tradicionalmente esta Suprema Corte ha sostenido que los derechos son contribuciones que se originan, entre otras posibles causas, por la prestación de servicios por parte de Estado en ejercicio de sus funciones de derecho público.⁶ Entonces, para que el segundo supuesto analizado del artículo 17 impugnado sea considerado como un derecho por el servicio de alumbrado público, se requiere que sustancialmente cumpla con esas características.

La primera parte del artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Estado de Morelos, establece una fórmula de impuesto para cobrar por el servicio de

⁵ Ejemplo de ello, es la tesis consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 79, Primera Parte, página 28, con número de registro digital: 232852, que lleva por rubro y texto los siguientes: "TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIENTEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY. Aun cuando la ley atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido 'derecho'; y las autoridades responsables lo conceptúen como 'derecho de cooperación', y el quejoso se empeñe en sostener que es un 'impuesto especial', lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la denominación que le den las partes."

⁶ Así se advierte en la jurisprudencia P./J. 1/98, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 40, con número de registro digital: 196935, de rubro y texto siguientes: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN. Si bien es cierto que de acuerdo con la doctrina jurídica y la legislación fiscal, los tributos conocidos como derechos, o tasas en otras latitudes, son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra 'contraprestación' no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización. Además, porque el Estado no es la empresa privada que ofrece al público sus servicios a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción, venta y lucro debido, pues ésta se organiza en función del interés de los particulares. Los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, los servicios aludidos se han de cubrir con los gravámenes correspondientes, que reciben el nombre de derechos."



alumbrado público, y en la segunda parte, dispone que tratándose de propietarios o poseedores de predios baldíos, urbanos o suburbanos, según sea el caso, así como para aquellos propietarios de predios que se hubieran favorecido con una resolución constitucional para no pagar el derecho en los términos antes indicados, pagarían un derecho equivalente al 3% sobre el valor catastral del predio, el cual se cobra conjuntamente con el impuesto predial.

Esa disposición aun cuando hace mención al servicio de alumbrado público, en realidad no lo considera como parámetro para determinar la base del tributo, pues lo que toma en cuenta para tal fin es el valor catastral de los predios, el cual normalmente ha constituido la base del impuesto predial.

En efecto, el evento sobre el cual el legislador local determinó que generaría la obligación tributaria, no recae en la prestación de un servicio público, sino en el valor catastral de los predios baldíos, urbanos o suburbanos, según sea el caso, así como para aquellos propietarios de predios que se hubieran favorecido con una resolución constitucional, pero de modo alguno se advierte que se hubiera tomado en cuenta el costo que desembolsa el Municipio por el servicio de alumbrado público.

Incluso, de la redacción del segundo supuesto del numeral 17 impugnado, se advierte que el legislador persiguió sustituir el tributo por el servicio de alumbrado público que –desde su perspectiva– resultaba complejo o imposible recaudar de los propietarios o poseedores de predios baldíos, urbanos y suburbanos, así como de aquellos sujetos que se hubieran beneficiado de una sentencia constitucional.

Esto es, el numeral busca otra forma de recuperar las cantidades que tendría que percibir por el servicio de alumbrado público de aquellos sujetos respecto de los cuales, de antemano, se conoce que no pagarían por ese servicio (por el tipo de predio de que se trata, o bien, porque una resolución judicial determinó que era inconstitucional ese tributo), pero que sí lo harían respecto del impuesto predial.

Así, en función de la mecánica del tributo a que se refiere esa segunda parte del artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Estado de Morelos, me lleva a sostener que no preveía un derecho, sino que se trata de una sobretasa al impuesto predial.

Hay que recordar que este Tribunal Pleno ha sostenido que las sobretasas o tasas adicionales participan de los mismos elementos constitutivos del tributo y sola-



mente se aplica un doble porcentaje a la base imponible.⁷ En efecto, las sobretasas se valen de la existencia de un nivel impositivo primario, respecto del cual comparte los mismos elementos aplicando únicamente un porcentaje adicional a la base imponible.

Para verificar si el segundo supuesto previsto en el artículo 17 impugnado, y que fue analizado en la sentencia de esta acción de inconstitucionalidad, se trata de una sobretasa del impuesto predial, es indispensable atender a sus elementos esenciales y confrontarlos con los que para dicho impuesto prevé Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos. Lo anterior, se hace en el cuadro comparativo siguiente:

	Impuesto predial	Segundo supuesto del artículo 17 impugnado
Sujeto	Las personas físicas y morales que sean propietarias o poseedores del suelo y construcciones adheridas a él. ⁸	Las personas físicas y morales que sean propietarias o poseedoras de predios baldíos, urbanos y suburbanos, así como cualquier otro cuyo propietario haya sido favorecido al amparo de una resolución constitucional respecto del tributo por el servicio de alumbrado público.
Objeto	La propiedad o posesión de predios ubicados dentro del territorio del Municipio. ⁹	Los predios baldíos, urbanos y suburbanos, así como cualquier otro cuyo propietario haya sido favorecido al amparo de una resolución constitucional respecto del tributo por el servicio de alumbrado público, que se encuentren dentro del territorio del Municipio.

⁷ Ejemplo de ello es la acción de inconstitucionalidad 29/2008, resuelta en sesión del 12 de mayo de 2012.

⁸ "Artículo 93 Ter. Están obligados al pago del impuesto predial establecido en este capítulo las personas físicas y morales que sean propietarias del suelo y construcciones adheridas a él, independientemente de los derechos que sobre las construcciones tenga un tercero. Los poseedores también están obligados al pago del impuesto predial por los inmuebles que posean, cuando no se conozca propietario o el derecho de propiedad sea controvertible."

⁹ "Artículo 93 Ter-2. Es objeto del impuesto predial, la propiedad o posesión de predios ubicados dentro del territorio del Municipio, cualquiera que sea su uso o destino."

"Artículo 93 Ter-3. Para la aplicación de la tarifa señalada en el artículo 93 Ter-5 de esta ley, se equiparan los predios urbanos y rústicos a que se refiere la Ley de Catastro Municipal para el Estado de Morelos."



Base	El valor catastral de los predios objeto del mismo. ¹⁰	El valor catastral de los predios objeto del mismo.
Tasa o tarifa	Predios urbanos hasta \$70,000.00 y rústicos del 2/millar, y 3/millar por el excedente. ¹¹	El 3%. Cuando por su aplicación el importe resulte sea menor a la mitad de la unidad de medida y actualización, se aplicará ésta como cuota mínima anual.
Época de pago	Debe pagarse dentro del primer mes de cada bimestre, durante los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre. ¹²	Debe pagarse conjuntamente con el impuesto predial.
Hecho imponible	El valor catastral de los predios en el Municipio, cualquiera que sea su uso.	El valor catastral de los predios baldíos, urbanos y suburbanos, así como los que pertenecen a quienes hayan sido favorecidos por una resolución constitucional.

Puede advertirse del cuadro anterior que los elementos estructurales que integran el segundo supuesto del artículo 17 impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad coinciden, en esencia, con los correspondientes del impuesto predial, con la diferencia sustancial de que se aplica una tasa del 3%

¹⁰ **"Artículo 93 Ter-4.** La base del impuesto es el valor catastral de los predios objeto del mismo.

"El valor catastral, será determinado por la dependencia del catastro municipal, de conformidad con las disposiciones que establece la Ley de Catastro Municipal para el Estado de Morelos y su reglamento.

"Cuando el avalúo catastral resulte inferior al avalúo bancario o al precio de enajenación, se considerará como valor catastral el que resulte superior entre estos."

¹¹ **"Artículo 93 Ter-5.** El impuesto predial se calculará anualmente, aplicando al valor catastral la siguiente:

"Tarifa

"I. Predios urbanos

"a) Hasta 70,000 2/millar

"b) Sobre el excedente a 70,000 3/millar

"II. Predios rústicos 2/millar

"III. Cuando se trate de predios ejidales y comunales, se estará a lo dispuesto por los artículos del 106 al 108 inclusive, de la Ley Federal de la Reforma Agraria."

¹² **"Artículo 93 Ter-6.** El impuesto predial se causará bimestralmente y deberá de pagarse dentro del primer mes de cada bimestre, durante los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre.

"Cuando se pague el impuesto predial anualmente durante el primer bimestre, los contribuyentes tendrán derecho a una reducción equivalente al porcentaje que anualmente se determine en la Ley de Ingresos del Municipio correspondiente. ..."



adicional sobre el valor catastral para los propietarios o poseedores de predios baldíos, urbanos y suburbanos, así como cualquier otro cuyo propietario haya sido favorecido al amparo de una resolución constitucional respecto del tributo por el servicio de alumbrado público (o la mitad de la UMA, cuando por la aplicación de esa tasa su importe sea menor).

Esto es, el elemento a partir del cual se gesta la obligación tributaria a que se refiere el segundo supuesto del artículo 17 analizado en esta acción de inconstitucionalidad no es la prestación del servicio público, por lo que –a mi modo de entender el tributo– no puede considerarse que estamos en presencia de un derecho por el servicio de alumbrado público.

Lo que toma en cuenta dicha contribución es la base del impuesto predial (el valor catastral), los sujetos, el objeto y la época de pago del mismo, así como su hecho imponible; es decir, la fórmula del tributo está vinculada a una manifestación de riqueza propia del impuesto predial y alejada del servicio de alumbrado público.

Consecuentemente, contrario a lo que la mayoría de mis compañeros Ministros sostuvo al resolver la presente acción de inconstitucionalidad, el segundo supuesto analizado del artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Estado Morelos, no se trata de un derecho, sino que estamos en presencia de una sobretasa del impuesto predial.

b. Inconstitucionalidad del segundo supuesto analizado del artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos.

La sola existencia de la sobretasa por sí misma no vulnera algún principio constitucional, pues queda en el ámbito de la libertad configurativa del legislador establecer el porcentaje sobre el que recaen los tributos.

Cabe mencionar que, en el caso particular de la hacienda municipal, el artículo 115, fracción IV, inciso a), constitucional¹³ prevé que los Municipios podrán

¹³ **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:

"...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:



percibir, entre otros conceptos, las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria.

La tenencia de un predio puede generar un movimiento de riqueza (lo que se grava a través del impuesto predial), por lo que en principio todo aquel sujeto que posea o sea propietario de un bien deberá pagar el tributo relativo, así como –en su caso– la sobretasa que se estableciera.

No obstante, en la especie, el segundo supuesto que se analizó del artículo 17 impugnado prevé el pago de la sobretasa sólo a quienes tienen una alta probabilidad de no pagar el tributo que debe generarse por el servicio de alumbrado público, en tanto lo pagan las personas que sean propietarias o poseedoras de predios baldíos, urbanos y suburbanos, así como quienes se hubieran visto favorecidas al amparo de una resolución constitucional.

Consecuentemente, si los sujetos de la sobretasa en comento recaen sobre sujetos específicos del impuesto predial y no sobre todos ellos, se tiene que generar un trato diverso a los sujetos que se encuentran en la misma situación jurídica (tenencia de predios), lo que vulnera el principio de equidad tributaria.

En esa tesitura, comparto el sentido de la resolución del Tribunal Pleno en relación con la declaratoria de validez del artículo 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, y con la inconstitucionalidad del artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, aunque no las consideraciones que la sustentan, tal como quedó precisado en párrafos anteriores.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 17/2000 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 59, con número de registro digital: 192195.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de marzo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles."



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA ESTABLECERLA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO (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).

III. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LA RESERVA CONSISTENTE EN TENER AQUÉLLA PARA OCUPAR DETERMINADOS CARGOS PÚBLICOS ESTÁ LIMITADA A QUE ÉSTOS, ASÍ COMO SUS FUNCIONES CORRESPONDIENTES, SEAN ESTRATÉGICOS, PRIORITARIOS Y VINCULADOS DIRECTAMENTE CON LA PROTECCIÓN DE LA SOBERANÍA Y LA SEGURIDAD NACIONAL (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).

IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES (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).

V. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (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).

VI. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. 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 A 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 23 BIS B, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE SINALOA).

VII. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. EL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA CARECE DE FACULTADES PARA ESTABLECERLA COMO REQUISITO PARA SERTITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA (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).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (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).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 7 DE ENERO DE 2020. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: NORMA PAOLA CERÓN FERNÁNDEZ.

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

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda**. Por oficio presentado el diecisiete de octubre de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la 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 la que solicitó la invalidez del artículo



23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, en la porción normativa que dice "por nacimiento", publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, señalando como órganos encargados de su emisión y promulgación al Congreso y al Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa.

SEGUNDO.—Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman vulnerados son los artículos 1o., 5o., 30, 32 y 35, fracción VI. Asimismo, se alega la violación de los artículos 1, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; los artículos 2.1, 25, inciso c) y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; los artículos 2.2 y 6 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 2 del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación.

TERCERO.—Conceptos de invalidez. La parte impugnante expuso en su único concepto de invalidez, en resumen, lo siguiente:

a. Señala que el artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, en la parte que dispone "por nacimiento", publicado en el Periódico Oficial Local el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, así como a dedicarse libremente a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos y a ser nombrados para cualquier empleo o comisión del servicio público, al excluir injustificadamente de la posibilidad de ser nombrado consejero jurídico de la entidad, a los ciudadanos mexicanos que hubiesen obtenido su nacionalidad por naturalización.

b. La porción normativa del artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, contiene una categoría sospechosa prevista en el artículo 1o. constitucional y, por tanto, discriminatoria.

c. El artículo 1o. de la Constitución Federal, consagra los derechos de igualdad y no discriminación que han sido desarrollados por la Suprema Corte



de Justicia de la Nación y, por los que se han establecido ciertas directrices de escrutinio cuyo objetivo consiste en verificar si las medidas legislativas tienen un contenido de prohibición de discriminación o no.

En ese sentido, sostiene que la norma impugnada no cumple con el primer requisito, ya que no persigue un objetivo constitucionalmente importante al exigir ser mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de consejero jurídico del Estado de Sinaloa, pues es una función esencialmente administrativa (representación del Poder Ejecutivo Local, planeación, evaluación de ingresos y egresos públicos, de conformidad con el artículo 23 Bis B de la Ley Orgánica de la Administración Pública de esa entidad), produciendo un trato discriminatorio respecto de los ciudadanos mexicanos por naturalización.

Asimismo, el segundo requisito no se encuentra cumplido, pues la medida legislativa impugnada no está estrechamente vinculada con una finalidad constitucionalmente imperiosa. Por último, el tercer requisito para determinar si la norma impugnada es discriminatoria tampoco se encuentra cumplido, toda vez que, no persigue ningún objetivo constitucionalmente válido.

d. Señala que todo orden de gobierno queda obligado a respetar el derecho humano a la igualdad en cualquier circunstancia, especialmente cuando se emiten normas que puedan hacer referencia a un sector de la población que social e históricamente ha sido discriminado, como lo son las personas con un origen étnico o nacional distinto. En esos términos se ha pronunciado el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en la Recomendación General No. XXX sobre la discriminación contra los no ciudadanos, por lo que la disposición normativa impugnada se ubica dentro de las categorías sospechosas prohibidas por la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte.

e. Sostiene que el artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, al no justificar de forma razonable la exigencia de ser mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de consejero jurídico de dicha entidad, redundante en una restricción injustificada a los derechos de libertad de trabajo y acceso a un cargo público.



f. Sobre este punto, menciona que el derecho humano al trabajo involucra, entre otras cosas, de manera específica, el acceder a un cargo público dentro de un marco de igualdad, eliminando los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole, situación que no acontece en la norma impugnada.

g. Por otro lado, precisa que el artículo 32 de la Constitución Federal establece que la facultad para determinar los cargos y funciones en los que se puede requerir ser mexicano por nacimiento, le corresponde exclusivamente al legislador federal, sin que cuenten con tal facultad las Legislaturas Locales. Señala que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009 sostuvo que tal facultad de configuración legislativa le corresponde al Congreso de la Unión y que su ejercicio no es irrestricto, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se traten.

h. Con independencia de lo anterior, señala que si bien puede considerarse que el legislador local cuenta con esa facultad, lo cierto es que también debe de cumplir con la razonabilidad en función del cargo de que se trate. Por lo anterior, de las atribuciones del consejero jurídico en el Estado de Sinaloa, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública de esa entidad, no se advierte que se trate de un cargo cuya función esté ligada a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que deba evitarse todo recelo acerca de compromisos con Estados extranjeros; aunado a lo anterior, la exigencia de ser mexicano por nacimiento no es un elemento que pueda influir en los méritos o capacidades de una persona.

i. Por las consideraciones precedentes, la norma impugnada es discriminatoria respecto de los ciudadanos mexicanos por naturalización, pues el puesto del que se trata no tiene ninguna relación con la defensa de la soberanía nacional o identidad nacionales, trayendo adicionalmente la violación al derecho al trabajo consagrado en los artículos 5o. y 123 de la Constitución Federal, así como el derecho de los ciudadanos para ser nombrados para cualquier empleo o comisión en el servicio público, contenido en el artículo 35, fracción VI, constitucional.



j. Por último, solicita que, en caso de declararse la inconstitucionalidad de la norma impugnada, se invaliden asimismo las normas relacionadas con ella, de conformidad con los artículos 41, fracción IV y el 45, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.—**Trámite.** Mediante proveído de dieciocho de octubre de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número **87/2018**, y turnar el asunto al Ministro José Fernando Franco González Salas para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

Por acuerdo de veintidós de octubre de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el envío del expediente al Ministro Eduardo Medina Mora I., en virtud de que el Ministro José Fernando Franco González Salas, se encontraba ausente.

El Ministro Eduardo Medina Mora I., en suplencia del Ministro instructor, por acuerdo de veintitrés de octubre de dos mil dieciocho, admitió a trámite la acción y dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron la norma impugnada para que rindieran sus respectivos informes.

Por acuerdo de veintinueve de octubre de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó la devolución del expediente a la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en virtud de la reincorporación a sus actividades.

QUINTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa.** Al rendir su informe y contra-argumentar la posición de la parte impugnante, el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa manifestó, en síntesis, lo siguiente:

a. El requisito para ocupar ciertos cargos públicos consistente en ser "mexicano por nacimiento" se encuentra expresamente regulado por el artículo 32 de la Constitución Federal, por lo que en consonancia con otras disposiciones cons-



titucionales se exige ese requisito para ocupar los cargos de comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, el cargo de diputado, de presidente de la República, de secretarios de despacho, de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fiscal general de la República y de gobernador de cualquier entidad federativa del país.

b. Asimismo, hace referencia al artículo 102, apartado A, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al numeral 4, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que refieren a los requisitos que deben cumplirse para ser consejero jurídico, siendo ellos los mismos para ocupar el cargo de procurador general de la República (actualmente fiscal general de la República); lo anterior para precisar que el artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa es coherente con los requisitos constitucionales precisados, pues del dictamen del Decreto 827, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, por el que se adicionó el artículo 23 Bis de la ley impugnada, se advierte que el mencionado artículo fue emitido en congruencia con el artículo 77 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa que contiene los requisitos para ocupar el cargo de fiscal general del Estado, cuyas funciones, dice, son similares a la que va a desempeñar el titular de la Consejería Jurídica.

c. En ese sentido, el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, establecido en leyes federales y locales, ha sido previamente estudiado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como lo es el caso de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco.

Estima aplicable al caso, por analogía, la tesis de jurisprudencia sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, cuyo rubro dice: "NOTARIADO. EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN I, DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE JALISCO, AL ESTABLECER QUE PARA OBTENER LA PATENTE DE ASPIRANTE A NOTARIO SE REQUIERE SER CIUDADANO MEXICANO POR NACIMIENTO Y NO HABER OPTADO POR OTRA NACIONALIDAD, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."



d. Por último, señala que en particular el artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, fue emitido en estricto apego y cumplimiento a la Constitución Federal y en ejercicio de la potestad conferida por el artículo 43, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

SEXTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa. El Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, en su informe, únicamente, manifiesta que son ciertos los hechos que se le atribuyen, consistentes en la promulgación y publicación del Decreto 827 el cual contiene la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa y señala estar en plena disposición de salvaguardar el derecho a la igualdad y a la no discriminación, así como a acatar cualquier resolución que emita el Máximo Tribunal Constitucional.

SÉPTIMO.—Cierre de instrucción. Una vez recibidos los informes de las autoridades, así como los alegatos únicamente del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, toda vez que los formulados por el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa se presentaron de manera extemporánea,¹ es decir, fuera del plazo legal para ello; el veinte de febrero de dos mil diecinueve, **se cerró la instrucción** a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente acción de inconstitucionalidad.

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, en virtud de que se plantea la posible contradicción del artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹ Tal como se hizo contar en el proveído de 22 de marzo de 2019, foja 391 del toca.



SEGUNDO.—**Oportunidad.** Corresponde determinar si la presente acción de inconstitucionalidad fue presentada de manera oportuna.

El artículo 60² de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone que 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 y que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En el caso, la norma general impugnada en la presente vía fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el lunes diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho;³ por tanto, el plazo para la interposición, corrió del martes dieciocho de septiembre siguiente y feneció el miércoles diecisiete de octubre de dos mil dieciocho.

Consecuentemente, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada el diecisiete de octubre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal,⁴ **resulta claro que ésta fue interpuesta en forma oportuna.**

TERCERO.—**Legitimación.** A continuación se procede a analizar la legitimación del promovente de la acción de inconstitucionalidad, por ser un presupuesto indispensable para su ejercicio.

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que los organismos de protección de derechos humanos equivalentes a la Comisión Nacional de los

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 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."

³ Reverso de la foja 314 a la foja 316 del expediente.

⁴ Véase el sello visible al reverso de la foja 33 del expediente.



Derechos Humanos, pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad contra leyes expedidas por las Legislaturas Locales.⁵

Asimismo, conforme al artículo 59, en relación con el diverso 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,⁶ las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

Ahora bien, en el caso, si quien suscribe la acción de inconstitucionalidad es Luis Raúl González Pérez, en su carácter, en ese momento, de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya personalidad acreditó con copia del nombramiento otorgado por el Pleno del Senado de la República el trece de noviembre de dos mil catorce, para el periodo 2014-2019, que obra en la foja treinta y cuatro de autos, siendo dicha Comisión uno de los entes que pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad contra leyes expedidas por las Legislaturas Locales; luego, es claro que dicho presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos **cuenta con la legitimación necesaria** para hacerlo.

⁵ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

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

⁶ "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."

"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."



Apoya la conclusión anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 7/2007, que es del tenor literal siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los senadores del Congreso de la Unión; 3. El procurador general de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. **Por su parte, contra leyes locales están legitimados:** 1. El 33% de los diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y **4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.** Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los senadores del Congreso de la Unión; 2. El procurador general de la República; y 3. La Comisión Nacional de los



Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal."⁷

CUARTO.—Causas de improcedencia. Al no hacerse valer alguna causal de improcedencia o de sobreseimiento, ni que de oficio advierta alguna este Tribunal Pleno, procede examinar los conceptos de invalidez planteados por la parte accionante.

QUINTO.—Estudio de fondo. La Comisión Nacional de Derechos Humanos solicita se declare la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, por dos argumentos torales:

a) La norma impugnada vulnera los derechos consagrados en los numerales 1o., 5o., 30, 32 y 35, fracción V, de la Constitución Federal, así como los artículos 1, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2.1, 25, inciso c) y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2.2 y 6 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 2 del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación; y,

b) El numeral 32 de la Constitución Federal establece que la facultad para determinar los cargos y funciones en los que se puede requerir ser mexicano por nacimiento, le corresponde exclusivamente al legislador federal, sin que cuenten con tal facultad las Legislaturas Locales, dado que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009, se pronunció respecto a quién le corresponde dicha facultad, determinando, además, que su ejercicio no es irrestricto, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se traten.

⁷ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1513, con número de registro digital: 172641.



Ahora bien, por ser una cuestión de estudio preferente, en la presente acción de inconstitucionalidad se habrá de definir, en primer término, si la norma impugnada fue emitida por autoridad competente o no.

El precepto normativo que se combate es del tenor literal siguiente:

"Artículo 23 Bis B. Para ser consejero jurídico se requerirá: ...

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento; ..."⁸

Con base en el contenido del precepto transcrito, se tiene que, para ser consejero jurídico, esto es, titular de la Consejería Jurídica, considerada ésta como el órgano encargado de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa,⁹ se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, situación que la promovente de la acción de inconstitucionalidad estima inconstitucional, en virtud de que el legislador local, en términos de lo previsto en el numeral 32 de la Constitución Federal, no cuenta con facultades para prever como requisito para ocupar dicho cargo el ser mexicano por nacimiento.

El anterior argumento es **esencialmente fundado**, porque 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.

En efecto, 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

⁸ Adicionado, P.O. 17 de septiembre de 2018.

⁹ **"Artículo 23 Bis.** La Consejería Jurídica será el órgano encargado de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado."



sucede en el caso– que el Congreso del Estado de Sinaloa 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.

A fin de evidenciar lo anterior, se estima pertinente establecer el marco constitucional que rige el tema de nacionalidad en nuestro sistema jurídico mexicano y, para ello, es dable transcribir los siguientes artículos de la Constitución Federal.

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 practicaje 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. ..."

De los preceptos constitucionales transcritos se desprende lo siguiente:

- 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.

Es necesario precisar 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:

- 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.

- 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 naz-



can 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 asegurar 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.



Del análisis de la exposición de motivos, se desprende que 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.

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.

Sin embargo, 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 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.

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 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.

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).



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.

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.

Este Alto Tribunal arriba a la convicción, como se adelantó, 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.

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.

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."

Respecto de tal numeral, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁰ determinó que del artículo 1o. constitucional se desprende que todo individuo

¹⁰ En diversos precedentes y criterios jurisprudenciales, tanto de la Primera como de la Segunda Sala.



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.¹¹

En ese sentido, se desprende 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.

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

¹¹ 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.



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 título, subtítulo 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 redundará 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."¹²

Por su parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹³ ha sostenido que en ese derecho se 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

¹² Sus datos de localización: Época: Décima Época. Registro digital: 2012594. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, materia constitucional, tesis: P./J. 9/2016 (10a.), página 112.

¹³ Cuyo criterio comparte este Pleno.



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 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."¹⁴

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 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 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.¹⁵

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 dere-

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.



chos 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:

- Ningún mexicano por nacimiento puede perder su nacionalidad; a diferencia de los mexicanos por naturalización, quienes pueden ser privados de dicho status, cuando se encuentren en alguno de los casos previstos por el apartado B del artículo 37 constitucional federal; y,
- 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).

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.

Consecuentemente, aplicados tales razonamientos a la disposición aquí impugnada, resulta que ésta es inconstitucional, pues el Congreso del Estado de Sinaloa en el artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicha entidad, está incorporando el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser titular de la Consejería Jurídica, órgano encargado de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado, 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.



En estas condiciones, al ser **fundado** el concepto de impugnación en estudio, lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa "por nacimiento" de la fracción I del artículo 23 Bis B de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa.

SEXTO.—**Efectos.** La invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, en la porción normativa que dice "por nacimiento", surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa, de conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, mismos que señalan:

"**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 registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se **declara la invalidez** del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Orgánica de la Administra-



ción Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante el Decreto Número 827, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre 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 resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y 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 diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, 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 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. La Ministra Piña Hernández anunció votos aclaratorio y concurrente.

Se aprobó por unanimidad 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, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutorios de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.

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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Javier Laynez Potisek no asistió a la sesión de siete de enero de dos mil veinte por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil dieciséis.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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 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: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de abril de 2021.

La tesis aislada de rubro: "NOTARIADO. EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN I, DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE JALISCO, AL ESTABLECER QUE PARA OBTENER LA PATENTE DE ASPIRANTE A NOTARIO SE REQUIERE SER CIUDADANO MEXICANO POR NACIMIENTO Y NO HABER OPTADO POR OTRA NACIONALIDAD, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." citada en esta sentencia, aparece publicada con la clave P. XXIV/2005 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 793, con número de registro digital: 177907.

La tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 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 13 de diciembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 87/2018.

I. Antecedentes.

En sesión pública de siete de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por unanimidad de votos, la acción de inconstitucionalidad 87/2018, en la que determinó 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.

Dicho pronunciamiento, descansó, esencialmente, en la consideración 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, 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.

Para ello, en el engrose respectivo, se incorporaron distintas referencias al contexto y alcances de los artículos 1o. y 32 de la Constitución Federal, en materia de nacionalidad, igualdad y no discriminación.

Sobre ello, durante la sesión, distintos integrantes del Tribunal Pleno, se pronunciaron, en efecto, a favor de incluir consideraciones afines a esa interpretación sistemática; y, de hecho, el Ministro ponente se comprometió a incluirlas en el engrose respectivo, focalizando el estudio en la incompetencia local para generar este tipo de medidas discriminatorias, sin incluir una referencia a la cuestión relativa al alcance de la competencia del Congreso de la Unión para emitir leyes relacionadas, tema que por ahora no es motivo de análisis.

Es precisamente lo último señalado, lo que da origen al presente voto concurrente, ya que si bien compartí la invalidez de la norma impugnada, mi postura descansó, esencialmente, en el alcance del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforzado por lo plasmado en el artículo 116 de la propia Carta Magna.

II. Razones del voto concurrente.

En efecto, para quien suscribe el presente voto, el artículo 32 de la Ley Fundamental, contiene una hipótesis clara e inteligible con respecto a los supuestos en los que es posible reservar el ejercicio de determinados cargos y funciones a mexicanos por nacimiento, lo cual queda acotado a dos únicos casos:

- Los cargos y funciones considerados por disposición expresa de la Constitución Federal.
- Los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

Luego, para su servidor, en el caso concreto de normas emitidas por los Congresos Locales, resulta innecesario acudir a una interpretación sistemática de los artículos 1o. y 32 constitucionales, ya que ello sólo podría exigirse de existir falta de claridad en el último precepto citado, que es el que contiene una reserva muy precisa.



La cual, sin duda, excluye a los Congresos Locales de la posibilidad de emitir leyes con ese contenido, en tanto que expresamente la previsión sobre la reserva en cuestión, está acotada a leyes de orden federal.

Comenté, que incluso, la lectura del artículo 116 constitucional fortalecía la claridad a la que me refiero, en tanto que ese precepto, menciona cargos locales que por disposición de la Constitución son susceptibles de incluir la reserva en cuestión, sin que en dicho dispositivo, se faculte a los Congresos Locales a ampliar el catálogo de puestos para los que se puede imponer dicha condición.

No desconozco que es desde el artículo 1o. de la Constitución que se prohíbe la discriminación por origen nacional, y que de ese mandato también es posible derivar la imposibilidad de discriminar por otro tipo de condiciones, como lo es en el caso, el no ser mexicano por nacimiento, sino por naturalización; no obstante, precisamente el artículo 32 constitucional contiene una reserva a la mencionada cláusula que me parece clara y que, en mi opinión, no exige en el caso de un estudio amplio de igualdad, en tanto que debe prevalecer la incompetencia derivada del citado artículo 32 para que los Estados legislen en la materia, ampliando los supuestos en los que es posible exigir la condición de mexicano por nacimiento para desempeñar determinados cargos o funciones.

Posiblemente, un estudio sistemático como el propuesto en el engrose, podría ser útil para evaluar el alcance de la última parte del artículo 32 constitucional, en cuanto se refiere a lo que pueden o no contemplar en el tema las leyes federales; sin embargo, dicho estudio no me parece indispensable en este caso y, en cualquier caso, me reservo criterio sobre las conclusiones que un estudio de dicho tenor pudiese alcanzar.

Lo importante, es que en este caso, me separo del engrose en cuanto a las distintas referencias que se hacen al artículo 1o. constitucional, a su interpretación sistemática con el artículo 32 de la Carta Magna, y al desarrollo de los principios de igualdad y no discriminación, en tanto que insisto, me parece suficiente para arribar a la invalidez de la norma impugnada, la incompetencia del Congreso Local derivada de la lectura estricta del artículo 32 constitucional, reforzada, en su caso, con el artículo 116 constitucional.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la acción de inconstitucionalidad 87/2018.

En sesión de siete de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 87/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que declaró la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, en la porción normativa "por nacimiento". La norma requería ser mexicano por nacimiento para ser consejero jurídico del Estado.

La cuestión constitucional que el Tribunal Pleno tuvo que resolver en este asunto consistió en determinar si la Constitución Federal le otorga competencia a las entidades federativas para reservar a personas que sean mexicanas por nacimiento el acceso a cargos públicos.

I. Consideraciones de la sentencia

En la sentencia se determina que las entidades federativas no están facultadas para reservar el acceso y ejercicio de cargos o funciones públicas a los mexicanos por nacimiento. Se argumenta que esta conclusión deriva de una interpretación sistemática de los artículos 1o. y 32 de la Constitución Federal.

Por un lado, se señala que la posibilidad de reservar ciertos cargos o funciones a los mexicanos por nacimiento encuentra su límite en que éstos sean estratégicos o prioritarios, al estar vinculados con la protección de la soberanía y seguridad nacional. Se sostiene que establecer la reserva para cargos o funciones que no cumplen con estas características violaría el principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1o. constitucional.

Por el otro, se agrega que la conclusión de que las entidades federativas no cuentan con esta facultad concuerda con el objeto de la reserva incluida en el artículo 32 constitucional mediante la reforma de veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete. Se explica que con esta reforma se permitió que los mexicanos por nacimiento adoptaran múltiples nacionalidades. Se afirma que el Constituyente tomó en consideración que la adopción de otras nacionalidades genera intereses y vínculos con otros Estados que podrían resultar incompatibles con el adecuado ejercicio de cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado, en los que deben regir los principios de soberanía, seguridad y lealtad nacional.

Por ello, se estableció en el artículo 32 constitucional una reserva consistente en que los cargos y funciones para los que la Constitución exija ser mexicano



por nacimiento únicamente puedan ser realizados por quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Se afirma en la sentencia que, dado que el objeto de la reserva se restringe a los cargos que tienen como sustento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no compete establecer otros a las entidades federativas.

Conforme a lo anterior, se concluye que el artículo impugnado es inconstitucional, puesto que reserva el acceso al cargo de consejero jurídico del Estado de Sinaloa a mexicanos por nacimiento y dicho funcionario no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los cuales la Constitución requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento.

II. Razones de disenso

Coincido con la decisión de declarar inconstitucional el artículo impugnado, así como con la conclusión de que las entidades federativas no cuentan con la facultad de reservar ciertos cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

A pesar de lo anterior, no concuerdo con las consideraciones de la resolución, pues estimo que parten de una metodología inadecuada y de una interpretación incorrecta del artículo 32 de la Constitución. Sobre todo, me apartaré de la necesidad, planteada en la sentencia, de realizar una interpretación sistemática del artículo 1o. y del artículo 32, para responder a una pregunta de orden competencial, consistente en saber si el Congreso Local podía o no establecer la reserva de ser mexicano por nacimiento a ciertos cargos públicos.

A. Metodología para el análisis de la competencia de la entidad federativa.

Como señalé anteriormente, la sentencia pretende dar respuesta a la pregunta, que considera de estudio preferente, consistente en si la entidad federativa era competente para establecer la reserva en cuestión. Para ello, realiza una interpretación sistemática del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. y de la reserva prevista en el artículo 32, ambos de la Constitución Federal. A mi parecer, ello evidencia una confusión entre la determinación de las esferas de competencia de cada uno de los órdenes y la de los derechos humanos involucrados por el contenido de la norma. Da a entender que la competencia de una autoridad deriva simultáneamente de la distribución de facultades entre las distintas autoridades estatales que realiza la Constitución y de las exigencias de los derechos humanos que ésta reconoce.

No coincido con lo anterior. En mi opinión, el análisis de la competencia de una autoridad para emitir una norma es previo y lógicamente independiente al



que debe realizarse para determinar si el contenido de la norma es compatible con los derechos fundamentales previstos en la Constitución. En el primer análisis, lo que debe determinarse es si la norma pertenece a una materia cuya regulación le corresponde a la autoridad emisora, esto es, si una autoridad se encuentra facultada para crear la norma "X" y no si el contenido específico de esta norma "X" es constitucionalmente admisible. En cambio, en el segundo análisis se realiza un estudio del contenido específico de la norma "X" para determinar cuáles son sus consecuencias normativas y si estas son compatibles con las exigencias de los derechos humanos.

De esta forma, los derechos humanos actúan como contenidos necesarios o excluidos que permean al ordenamiento en su integridad, pero no reemplazan la pregunta de quién está facultado para crear determinada norma. Las normas competenciales no son mandatos de optimización, susceptibles de modularse en función del potencial contenido de la norma producida. Esto es, no sería posible *modular* la facultad conferida por el artículo 32 al Congreso de la Unión para establecer esta reserva de "mexicano por nacimiento" hasta el punto de afirmar que este poder no es competente en la materia. Sin embargo, una vez ejercida su facultad, podríamos declarar inconstitucional la norma creada, por contravenir el derecho a la igualdad establecido en el artículo 1o. constitucional, o cualquier otro derecho integrante de nuestro parámetro de regularidad.

Así, en un plano hipotético, es perfectamente posible que una norma haya sido emitida por una autoridad competente pero que sea contraria a los derechos humanos, así como que una norma sea emitida por una autoridad incompetente, pero que su contenido sea compatible o hasta contribuya a la promoción, protección y respeto de estos derechos.

Considero que la diferenciación clara de estos análisis es relevante para el adecuado funcionamiento de los distintos ordenamientos previstos en la Constitución, pero también para la plena eficacia de los derechos humanos. Si no distinguimos claramente estas cuestiones, cuando se declare la invalidez de una norma por incompetencia de su emisor el resto de las autoridades podrían interpretar que ninguna de ellas puede válidamente emitir una norma similar, cuando lo cierto es que el contenido de ésta podría ser necesario para la adecuada protección de algún derecho.

Por las razones expuestas, considero que, en la determinación de la competencia de la entidad federativa no resultaba relevante el derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. constitucional, puesto que éste no realiza una distribución de facultades entre los distintos ordenamientos del Estado. De hecho, el



propio artículo 1o. constitucional establece que *la obligación* de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos le corresponde a *todas las autoridades, pero en el ámbito de sus competencias*.

B. Distribución competencial en el artículo 32 de la Constitución Federal.

A diferencia de lo que sucede con el artículo 1o. constitucional, considero que el artículo 32, segundo párrafo, sí realiza una distribución de competencias entre los distintos órdenes del Estado Mexicano. Este artículo, establece lo siguiente:

"Artículo 32. ...

"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.**" (énfasis añadido)

En mi opinión, es la parte final de este párrafo la que obliga a concluir que las entidades federativas no cuentan con facultades para reservar ciertos cargos a mexicanos por nacimiento. Ello no es así porque el objeto de la reserva se limite a los cargos ya previstos en la Constitución Federal, como se argumenta en la sentencia. Más bien deriva de que el artículo 32 faculta, de manera expresa y excluyente, al Poder Legislativo Federal para hacerlo, lo que priva a las entidades federativas de su facultad originaria genérica.¹ En otras palabras, las entidades federativas son incompetentes para establecer la reserva en cuestión porque el artículo 32, segundo párrafo, constitucional, establece que ello es una facultad **exclusiva** del Congreso de la Unión.

Ciertamente, esta facultad exclusiva del Congreso de la Unión, como cualquier otra, debe ejercerse de una manera compatible con el resto de las normas constitucionales y, particularmente, con los derechos humanos que éstas reconocen. Sin embargo, en este asunto no era posible analizar qué requisitos específicos tendrían que cumplir las normas derivadas de esta facultad para ser compatibles estos derechos, pues la norma impugnada en el asunto fue expedida por una autoridad incompetente.

¹ "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."



Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en la acción de inconstitucionalidad 87/2018.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el siete de enero de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto al artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, en la porción normativa que dice "por nacimiento" al considerarlo violatorio de los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo, así como de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en la materia.

El artículo impugnado disponía, en la parte que nos ocupa, lo siguiente: "Para ser consejero Jurídico se requerirá: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento."

Esta disposición fue declarada inválida por unanimidad de votos,¹ sin embargo, la mayoría consideró 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.

¹ De los Ministros Franco González Salas con reservas respecto al resolutivo segundo, 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. La Ministra Piña Hernández anunció votos aclaratorio y concurrente. En sesión correspondiente al 7 de enero de 2020.



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 trasgredido en este caso.

Respondo primero a dos interrogantes previas, que me permitirán entonces exponer las consideraciones de fondo.

1. ¿El Congreso de Sinaloa 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 Sinaloa 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 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,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, 6o., 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.

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."



En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que **el legislador local de Sinaloa no está legislando en materia de nacionalidad**, sino **condicionando 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 consejero jurídico, 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 pretexto 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 Sinaloa 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 la mexicanidad por nacimiento para ocupar el puesto de consejero jurídico en el Estado Sinaloa.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a la labor a desempeñar, y que se encuentra descrita en diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa. 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 ese 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.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la acción de inconstitucionalidad 87/2018, resuelta el siete de enero de dos mil veinte por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁶ "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)". 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.



Criterio mayoritario que no se comparte	Los Congresos de los Estados no tienen competencia para establecer como requisito para ocupar cargos públicos, la nacionalidad mexicana por nacimiento.
Motivo del disenso	Si bien, comparto la invalidez de la porción normativa " por nacimiento ", de la fracción I del artículo 23 Bis B, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, la razón en que debe sustentarse dicha invalidez atiende a que la porción impugnada no supera el test de razonabilidad.

Considero que, contrario a lo que sostiene la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, las Legislaturas Locales sí tienen competencia para establecer el requisito de mexicanidad por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos, por las siguientes razones:

1. En primer término, el artículo 32 de la Constitución Federal no establece que sea competencia exclusiva del Congreso de la Unión legislar sobre el requisito de ser mexicano por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos, pues dicho dispositivo, en su segundo párrafo, sólo dispone: "**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.**", de donde se puede advertir que esta porción literalmente establece, en primer lugar, que la Carta Magna reservó determinados cargos para los mexicanos por nacimiento, siempre y cuando tampoco adquieran otra nacionalidad y, en segundo lugar, que esa condición (no adquirir otra nacionalidad) también es aplicable a los casos en que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión, sin embargo, ello de ninguna manera conlleva a que sea facultad exclusiva de este órgano establecer o no el requisito de mexicano por nacimiento para acceder a un cargo público, sino que cuando decida preverlo –de manera excepcional y por razones plenamente justificadas– como exigencia para acceder a cargos públicos adicionales a los previstos en la Constitución, se entienda que también queda prohibida la adquisición de otra nacionalidad para quienes los desempeñen. En resumen, cuando la Constitución o el Congreso de la Unión exijan la mexicanidad por nacimiento,



queda excluida la doble nacionalidad, pero cuando la exijan las leyes locales, no opera dicha exclusión.

2. Las materias reservadas al Congreso de la Unión están establecidas en el artículo 73 de la Constitución Federal, en las que en ningún apartado se encuentra la relativa a legislar el requisito de mexicano por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos, sino únicamente está en la fracción XVI, relativa a dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.
3. El **régimen federalista** instituido en el artículo 124 de la Constitución Federal, dispone que "**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.**"; disposición constitucional de la cual deduzco que para que pudiera limitarse a las Legislaturas Locales la posibilidad de exigir el requisito de mexicanidad por nacimiento para acceder a un cargo público estatal, sería necesaria la existencia de un **mandato expreso** –no implícito– en la Constitución Federal, del cual pudiera derivarse esa limitante, situación que en el caso no acontece.

Por lo anterior, considero que los Congresos de los Estados sí están facultados para establecer como requisito el ser mexicano por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos.

Ahora bien, a pesar de que las Legislaturas Locales, a mi parecer, cuentan con competencia para exigir el multicitado requisito, considero que debe declararse la invalidez de la porción "... **por nacimiento** ..." contenida en el artículo 23 Bis B reclamado, por resultar discriminatoria en perjuicio de los mexicanos por naturalización, al colocar a estos en una injustificada desventaja, es decir, actualiza una discriminación por origen nacional prohibida por el artículo 1o. constitucional, pues no se trata de un cargo estratégico, prioritario, ni estrechamente vinculado con la soberanía y seguridad nacional.

En efecto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido en diversos precedentes (**acción de inconstitucionalidad 48/2009**),¹

¹ Resuelta en sesión de 14 de abril de 2011, bajo la bajo (sic) la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.



acción de inconstitucionalidad 22/2011² y acción de inconstitucionalidad 20/2012),³ lo siguiente:

- El artículo 32, de la Constitución Federal establece, entre otras cuestiones, que existen diversos cargos que se reservan a los mexicanos por nacimiento, ya que las funciones que conllevan son: I) estratégicas y prioritarias; II) tienen relación con la seguridad y defensa nacional; o III) se asocian con los intereses y el destino político de la Nación.
- Es importante fijar criterios tendientes a asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y "**una voluntad real de ser mexicano**" a efecto de garantizar que el ejercicio de cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano, esté libre de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países, de forma que no pueda ponerse en riesgo la soberanía y lealtad nacional.
- La facultad del Congreso de la Unión para establecer en las leyes la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad no es irrestricta pues se debe satisfacer una razonabilidad en función del cargo del que se trate, es decir, la exigencia tiene que sostenerse en los fines que persigue el numeral 32, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de otra manera se constituiría una exigencia arbitraria que puede considerarse como una distinción discriminatoria para los mexicanos por naturalización.

En ese sentido, la porción normativa "**por nacimiento**", de la fracción I del artículo 23 Bis B, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante Decreto Número 827, publicado el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, priva a los mexicanos por naturalización de acceder a un cargo público en el que las funciones encomendadas no se encuentran vinculadas con algún aspecto que guarde relación con la soberanía o seguridad nacional.

Finalmente, conviene aclarar que, a nivel federal, quien ocupe el cargo de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, debe ser ciudadano mexicano por

² Resuelta en sesión de 31 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

³ Resuelta en sesión de 2 de julio de 2013, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.



nacimiento,⁴ y ello podría llevar a suponer que a nivel local, también podría ser exigible ese requisito, sin embargo, las facultades que uno y otro funcionarios ejercen –en sus respectivos ámbitos competenciales– son muy diferentes, pues las del consejero jurídico del Poder Ejecutivo de Sinaloa, además de las de representación, son escasas, mientras que las que corresponden a su homólogo federal son de una amplitud considerable, tal como se aprecia del siguiente cuadro comparativo:

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
<p>"Artículo 23 Bis. La Consejería Jurídica será el órgano encargado de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado."</p> <p>"Artículo 23 Bis C. La Consejería Jurídica ejercerá las partidas presupuestales que les sean asignadas en el presupuesto de egresos del Estado. El titular de la Consejería Jurídica será responsable de que la planeación, programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control, seguimiento y evaluación de los ingresos y egresos públicos se realicen de conformidad con lo establecido en la Ley de Planeación y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ambas del Estado de Sinaloa; la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y en las disposiciones administrativas que para tal efecto se emitan. Asimismo, será responsable de la aplicación y cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y de las disposiciones del Consejo Nacional de Armonización Contable.</p> <p>"El titular de la Consejería Jurídica será responsable de la planeación orientada a resultados, con apego a lo establecido en la Ley de Planeación del Estado y serán responsa</p>	<p>"Artículo 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:</p> <p>"I. Dar apoyo técnico jurídico al presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende;</p> <p>"II. Someter a consideración y, en su caso, firma del presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la asamblea de representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos;</p> <p>"III. Dar opinión al presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales;</p> <p>"IV. Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del presidente de la República;</p>

⁴ La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone lo siguiente: "Artículo 4o. ... Para ser consejero jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser fiscal general de la República."



bles también del cumplimiento del programa sectorial a su cargo y de que los programas presupuestarios a través de los cuales se ejerce el gasto en la consejería tengan una orientación a resultados y cumplan con las metas establecidas, así como de la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño y de la incorporación de sus resultados al proceso de programación y presupuestación de los recursos públicos bajo su responsabilidad."

"V. Prestar asesoría jurídica cuando el presidente de la República así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la administración pública federal, así como en los previstos en el artículo 29 constitucional;

"VI. Coordinar los programas de normatividad jurídica de la administración pública federal que apruebe el presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades;

"VII. Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la administración pública federal, la que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

"El consejero jurídico nombrará y, en su caso, removerá a los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la administración pública federal, quienes estarán adscritos administrativa y presupuestalmente a las dependencias y entidades respectivas;

"VIII. Participar, junto con las demás dependencias competentes, en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico;

"IX. Prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias;

"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y proce



dimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas;

"XI. Ejercer, cuando así se lo haya solicitado algún secretario de Estado, y atendiendo a las leyes reglamentarias y a los acuerdos generales que al efecto emita el presidente de la República, la facultad a que se refiere el noveno párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicitando al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atención prioritaria de los juicios de amparo, controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad; y,

"XII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."

Consecuentemente, se debió declarar la invalidez de la porción normativa "**por nacimiento**" por resultar violatoria del derecho de igualdad y no discriminación, así como el de acceso a cualquier empleo o comisión del servicio público, previstos en el artículo 1o., párrafo quinto,⁵ y 35, fracción VI,⁶ de la Constitución Federal, en relación con los numerales 23.1, inciso c),⁷ y 24,⁸ de la Conven-

⁵ "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."

⁶ "Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

"...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley."

⁷ "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."

⁸ "Artículo 24. Igualdad ante la ley

"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."



ción Americana sobre Derechos Humanos, pues establece una diferencia que constitucionalmente no se justifica.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la acción de inconstitucionalidad 87/2018, resuelta en sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación celebrada el siete de enero de dos mil veinte.

En la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, el Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad del artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, en su porción normativa "por nacimiento", 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.

Para arribar a tal conclusión, el Tribunal Pleno partió de considerar 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.

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.



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.

También 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. 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.¹

Dicha razón originó que este Tribunal Pleno declarara la inconstitucionalidad de la norma impugnada, al considerar que el Congreso del Estado de Sinaloa en el artículo 23 Bis B, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicha entidad, incorpora el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser consejero jurídico, esto es, titular de la Consejería Jurídica, considerada ésta como el órgano encargado de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa² y como dicho funcionario no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución Federal requiere 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 tiene un fin válido, pues resultó inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

¹ 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.

² **"Artículo 23 Bis.** La Consejería Jurídica será el órgano encargado de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado."



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 la sesión pública en la que se falló el presente asunto, señalé que me sumaría, reservando mi criterio, a la posición de los Ministros que sostienen 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.

Conforme con lo anteriormente señalado, el presente **voto concurrente** tiene como propósito reiterar la postura que externé al votar las acciones de inconstitucionalidad 22/2011,³ en la que formulé voto particular, el cual, a su vez, reiteró mi postura en las diversas 48/2009,⁴ 20/2011⁵ y 31/2011,⁶ en su parte conducente.

Lo anterior, dado que el límite impuesto para establecer los casos en que sólo los mexicanos por nacimiento pueden ocupar un determinado cargo, resultan

³ 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."

⁴ 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."

⁵ 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."

⁶ 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 periodo de vacaciones, por haber sido integrante de la Comisión que permaneció trabajando en el periodo de receso de diciembre de dos mil once.



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.

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.

Aun cuando me sumé al criterio aprobado por el Tribunal Pleno a fin de lograr una votación más consolidada, mi reserva de criterio se funda en lo que acabo de señalar y que justifica el presente voto concurrente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en la acción de inconstitucionalidad 87/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el siete de enero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad.



lidad 87/2018, en la que se declaró 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.¹ Ello, al considerar que los Estados no tienen competencia para ampliar el catálogo de constitucional de funcionarios que requieren ser mexicanos por nacimiento.

En efecto, a partir de una nueva reflexión y derivado de la nueva integración del Tribunal Pleno,² una mayoría de Ministras y Ministros determinó 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 mexicanas o mexicanos por nacimiento, fuera de los supuestos previstos en la Constitución.³ No obstante, también aclaró que esta decisión no implica adelantar un pronunciamiento mayoritario respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular en esta materia.⁴

Presento este voto, pues aunque estuve de acuerdo con el sentido de la resolución, lo hice por consideraciones diferentes, las cuales explico a continuación.

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 quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva

¹ "Artículo 23 Bis B. Para ser consejero jurídico se requerirá:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento."

² 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.

³ *Cfr.* páginas 34 y 35 de la sentencia.

⁴ *Cfr.* pie de página 35 de la sentencia.



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**–,⁵ 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*.⁶

Posteriormente, en las **acciones de inconstitucionalidad 31/2011**,⁷ **22/2011**,⁸ **20/2012**⁹ y **40/2012**,¹⁰ 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

⁵ Resuelta por mayoría de diez votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

⁶ Resuelta por mayoría de diez votos del Tribunal Pleno en sesión de nueve de enero de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández. 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.

⁷ Resuelta por mayoría de ocho votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de mayo de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

⁸ Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de enero de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales.

⁹ Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de dos de julio de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán.

¹⁰ Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de cuatro de julio de dos mil trece, bajo la ponencia de la Ministra Sánchez Cordero.



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 el presente asunto, pues concluyó que de la interpretación del artículo 32 de la Constitución General, a la luz del artículo 1o. del mismo ordenamiento, se desprende que las Legislaturas Estatales no tienen competencia para legislar en esta materia. Además, se precisó que dicho criterio no implicaba prejuzgar sobre la eventual competencia del Congreso de la Unión para hacerlo. Lo que pareciera 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 hasta ahora por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del artículo 32 constitucional es completamente satisfactoria, ya que ninguna de ellas se compeadece 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 configurativa 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.**¹¹ 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 Constitución¹² y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹³ prohíben la discriminación por origen nacional, y el artículo 23.1 inciso c), de dicha convención¹⁴ establece que todos los

¹¹ Así lo sostuve durante la discusión de la acción de inconstitucionalidad 20/2012.

¹² **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."

¹³ **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."

¹⁴ **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.



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 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, 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.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en la acción de inconstitucionalidad 87/2018, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del siete de enero de dos mil veinte.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó la resolución de la acción de inconstitucionalidad citada al rubro; al respecto, reservé mi derecho a formular **voto concurrente** para precisar lo siguiente:

En mi opinión, el artículo 23 Bis, fracción I, en la porción normativa que establece: "*por nacimiento*" previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho **es inválido**. Esto, porque a la luz del artículo 1o. constitucional, en relación con el diverso 32 del Máximo Ordenamiento, así como de los derechos humanos de fuente internacional



que vinculan a nuestro país, concluyo que *las Legislaturas de los Estados no pueden establecer ningún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos*, pues ésta es una atribución constitucional exclusiva del Congreso de la Unión quién, inclusive, está restringido a legislar únicamente sobre los cargos que expresamente prevé la propia Constitución General.

Lo anterior lo estimo así, por lo siguiente:

Del apartado B del artículo 30 constitucional original,¹ se observa que la nacionalidad mexicana se adquiría por nacimiento o por naturalización; en relación con el segundo supuesto, dicho apartado ha sido modificado en diversas ocasiones. Originalmente eran mexicanos por naturalización los nacidos en el país con padres extranjeros; los extranjeros residentes en el país durante cinco años y los *indolatinos* que manifestaran el deseo de ser mexicanos. Luego se estableció la oportunidad para que fueran mexicanos los extranjeros que obtuvieran carta de naturalización, así como las mujeres extranjeras que se casaran con mexicanos, vivieran en territorio nacional y cumplieran los requisitos legales.²

Con posterioridad, se modificó este último supuesto y se consideró que eran mexicanos las mujeres u hombres extranjeros que contrajeran matrimonio con mexicanos, vivieran en México y cumplieran los requisitos de la ley.³ Finalmente, en la reforma constitucional de 1997 –que tuvo por objeto principal no perder la nacionalidad mexicana por nacimiento ante la adopción de otra nacionalidad– se especificaron los criterios⁴ para asegurar que los

¹ "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."

² Reforma constitucional de 1934.

³ Reforma constitucional de 1974.

⁴ Véase la Ley de Nacionalidad reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37, apartados A y B de la Constitución Federal.



mexicanos por naturalización acreditaran plenamente un *vínculo efectivo con el país*, así como la *voluntad real* de ser mexicanos.

Del análisis de la exposición de motivos de esta última reforma 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; además, se consideró que la nacionalidad es una *expresión espiritual* que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas.⁵

Fue precisamente en el marco de esta reforma –la cual 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".⁶

A partir de entonces, el Constituyente ha venido definiendo expresamente aquellos supuestos específicos en los que los depositarios de ciertos cargos públicos tienen que ser mexicanos por nacimiento: 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).

⁵ Véase exposición de motivos de la Cámara de Senadores de la reforma constitucional de veinte de marzo de 1997.

⁶ Véase exposición de motivos de la Cámara de Diputados de la reforma constitucional de veinte de marzo de 1997.



En este contexto se inserta *precisamente* la previsión del artículo 32 del Máximo Ordenamiento que es del tenor siguiente:

"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 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.

"Esta 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."

Resulta entonces que, por un lado, el propio Constituyente establece expresamente diversos cargos públicos que deberán ser ocupados por mexicanos por nacimiento –depositarios de los Poderes de la Unión, gobernadores, miembros del Ejército, etcétera; pero además, en términos del segundo párrafo del artículo 32 constitucional dispone que "esta reserva también será aplicable a los casos que así señalen otras leyes del Congreso de la Unión".

Es precisamente en relación con este mandato constitucional que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sus precedentes en la materia,⁷ en sus diversas integraciones, ha construido varias interpretaciones: a) con base en esta previsión normativa el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados pueden regular esta reserva –siempre y cuando cumpla con un test de proporcionalidad–; b) estamos frente a una habilitación constitucional exclusiva del Congreso de la Unión para crear nuevos supuestos que tiene que satisfacer un test de proporcionalidad; c) es una

⁷ Acciones de inconstitucionalidad 48/2009, 20/2011, 31/2011, 22/2011, 20/2012 y 40/2012.



habilitación constitucional exclusiva del Congreso de la Unión limitada a regular los supuestos expresamente previstos en el texto constitucional –no hay necesidad de analizar la razonabilidad pues cualquier supuesto distinto a los previstos en la Constitución es automáticamente inconstitucional– y, finalmente, d) el Congreso de la Unión no puede legislar al respecto, los únicos supuestos válidos son los previstos por el Constituyente en el propio Texto Constitucional.

De los precedentes se advierte que el segundo párrafo del artículo 32 constitucional, específicamente cuando se dispone que "esta reserva también será aplicable a los casos que así señalen otras leyes del Congreso de la Unión", debe interpretarse conjuntamente con el mandato de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1o. constitucional; pues en todos ellos este Alto Tribunal ha hecho un estudio conjunto de los artículos 1o. y 32 y, esencialmente, ha resuelto que la atribución –ya sea exclusiva del Congreso de la Unión o del Congreso de la Unión y de las entidades federativas– resulta "armónica" con el mandato del artículo 1o. por el fin constitucionalmente válido que se persigue.

Esto es, se ha considerado que es válido que se legisle sobre este requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos, porque el propio Constituyente expresamente reserva cargos públicos a mexicanos por nacimiento, por lo que se actualiza un fin constitucionalmente válido –protección de los intereses o destino político de la nación, las áreas estratégicas o prioritarias, la seguridad y la defensa nacional– a partir del cual se debe analizar la razonabilidad de las medidas legislativas que se adopten.

En este sentido, es dable afirmar que, no obstante que el Pleno ha interpretado el artículo 32 constitucional a la luz del mandato de igualdad y no discriminación del diverso artículo 1o. constitucional, de entre las diversas interpretaciones posibles a la atribución prevista en la última parte del artículo 32, **ha prevalecido la más amplia**, esto es, aquella conforme a la cual, no sólo es posible que el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales legislen la materia, sino que esta atribución se refiere a la posibilidad de establecer *nuevos supuestos*, distintos a los ya definidos por el Constituyente, siempre y cuando superen un test de proporcionalidad.

Mi postura al respecto, como anticipé, es que el mandato de igualdad y no discriminación del artículo 1o. constitucional, sobre todo a raíz de las reformas constitucionales de 2001 y de 2011 y del marco en materia de derechos humanos de fuente internacional que vincula a nuestro país, hace indispen-



sable y exige una interpretación *más restrictiva* de la atribución establecida en la última parte del artículo 32 constitucional, para entender que **las Legislaturas de los Estados no pueden legislar en esta materia y, en todo caso, el Congreso de la Unión sólo puede regular los supuestos expresamente previstos por el Constituyente.**

Considero que cualquier previsión normativa –federal o local– que exija ser mexicano por nacimiento como requisito para ocupar un cargo público implica la creación de grupos con distintas jerarquías entre los nacionales de nuestro país o, lo que es lo mismo, implica considerar que los mexicanos naturalizados son *menos* mexicanos que los mexicanos por nacimiento. Esto resulta frontalmente contrario a la prohibición de discriminar a las personas por razón de su **origen nacional** de conformidad con el artículo 1o. constitucional,⁸ el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana)⁹ y el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Pacto Internacional).¹⁰

Aunado a lo anterior, estimo que el establecimiento de este tipo de supuestos normativos que limitan el derecho de los ciudadanos –mexicanos naturalizados– a acceder a funciones públicas en condiciones de igualdad contenido en los artículos 35 de la Constitución General, 23 de la Convención Americana¹¹ y

⁸ "**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."

⁹ "**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.

"**2.** Para los efectos de esta convención, persona es todo ser humano."

¹⁰ "**Artículo 26**

"Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier 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:



25 del Pacto Internacional,¹² contraría la tendencia internacional que exige no realizar distinciones para ejercer los derechos de participación política en razón del origen de las personas.

En el ámbito del sistema interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte Interamericana) ha sostenido que "el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico",¹³ y ha concluido que "los Estados tienen la obligación de garantizar este principio fundamental a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio, sin discriminación alguna por su estancia regular o irregular, su nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa".¹⁴

Para el tribunal internacional, los Estados pueden establecer diferencias de trato entre las personas, "siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden

"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 la 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."

¹² "Artículo 25

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

"c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

¹³ Corte IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003*. Serie A No. 18, párrafo 101.

¹⁴ Corte IDH. *Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párrafo 155.



perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana".¹⁵

Ahora bien, respecto a la regulación del derecho a la nacionalidad previsto en el artículo 20 de la Convención Americana,¹⁶ la Corte Interamericana ha sido clara en considerar que, si bien los Estados pueden regular las condiciones y procedimientos para adquirir la nacionalidad conforme al derecho interno, esta facultad de los Estados está limitada en razón de exigencias de la protección internacional de los derechos humanos.¹⁷ Esto es, el derecho a la nacionalidad –el cual no se puede suspender en términos del artículo 27.2 de la Convención Americana–¹⁸ es prerequisite para el ejercicio de otros derechos, como por ejemplo, el derecho a acceder a funciones públicas en condiciones de igualdad.

De esta forma, si bien el tribunal internacional consideró que no es discriminatorio fijar requisitos menos exigentes a ciertas personas para obtener la nacionalidad –por ejemplo, tiempo de residencia menor a los centroamericanos que quieren ser costarricenses– pues los lazos culturales, históricos y espirituales son más estrechos que los que tienen otros extranjeros, en relación con la distinción entre los nacionales por nacimiento y aquellos por naturalización la Corte consideró que la adecuación al principio de igualdad es "menos evidente".

En efecto, en relación con la distinción entre costarricenses por nacimiento y aquellos por naturalización, la Corte Interamericana consideró que "en efecto, siendo

¹⁵ Corte IDH. *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párrafo 57.*

¹⁶ **"Artículo 20. Derecho a la nacionalidad**

"1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

"2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.

"3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla."

¹⁷ Corte IDH. *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. op. cit., párrafo 38.*

¹⁸ **"Artículo 27. Suspensión de garantías ...**

"2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica); 4 (Derecho a la vida); 5 (Derecho a la integridad personal); 6 (Prohibición de la esclavitud y servidumbre); 9 (Principio de legalidad y de retroactividad); 12 (Libertad de conciencia y de religión); 17 (Protección a la familia); 18 (Derecho al nombre); 19 (Derechos del niño); 20 (Derecho a la nacionalidad), y 23 (Derechos políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos."



la nacionalidad un vínculo que existe por igual en unos y otros, la diferenciación propuesta parece basarse en el lugar de nacimiento y no en la cultura del aspirante a obtener la nacionalidad".¹⁹

En relación con dicha previsión la Corte Interamericana no se pronunció en forma específica. Sin embargo, aclaró que "de ningún modo podría verse en ella una aprobación a la tendencia existente en algunas partes a restringir exagerada e injustificadamente el ámbito de ejercicio de los derechos políticos de los naturalizados. La mayoría de estas hipótesis, no sometidas por cierto a la consideración de la Corte, **constituyen verdaderos casos de discriminación en razón del origen o del lugar de nacimiento que crean injustamente dos grupos de distintas jerarquías entre nacionales de un mismo país.**"²⁰

En la misma línea, dentro del sistema de Naciones Unidas, el Comité de Derechos Humanos, señaló que, a diferencia de otros derechos y libertades reconocidos por el Pacto Internacional, el artículo 25 protege los derechos de "**cada uno de los ciudadanos**", de manera que "no se permite hacer **distinción alguna entre los ciudadanos** en lo concerniente al goce de (los derechos de participación política) 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".²¹

Así, si bien se reconoce la atribución de los Estados de regular los requisitos para acceder a la nacionalidad por naturalización, atendiendo a la cultura, los valores y la manera de vivir de cada Estado, lo cierto es que la regulación en relación con las *modalidades de la nacionalidad* debe regirse por la prohibición de discriminación.

A partir de las normas y estándares internacionales anteriores, encuentro que existe un claro mandato constitucional en el sentido de que el derecho a la nacionalidad por naturalización –como todo derecho– debe regirse por el principio de igualdad y la prohibición de discriminación; específicamente, la Corte Interamericana y el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas han

¹⁹ Corte IDH. *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. *Op. Cit.*, párrafo 61.

²⁰ *Ibidem*, párrafo 62.

²¹ Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 25*, CCPR/C/21/Rev.1/Add., 27 de agosto de 1996, párrafo 3.



apuntalado que la distinción entre los nacionales de un mismo país en razón de su lugar de nacimiento para ejercer los derechos de participación política resulta injustificada.

De ahí que advierto la necesidad de interpretar de forma armónica y sistemática la atribución a cargo de un poder público, en términos del segundo párrafo del artículo 32 constitucional, con el mandato de no discriminación de fuente nacional e internacional que permea a todos los derechos humanos, específicamente aplicado al derecho a la nacionalidad.

La interpretación que mejor se adecua a las obligaciones a cargo del Estado Mexicano para garantizar de la mejor manera el ejercicio de los derechos humanos, en mi apreciación, se refiere a aquella *que restringe lo más posible* la atribución a cargo del Congreso de la Unión en términos del artículo 32 constitucional.

Como lo sostuvo el Ministro Zaldívar en su voto concurrente relativo a la **acción de inconstitucionalidad 48/2009**, "la nacionalidad o ciudadanía como presupuesto de los derechos resulta contradictoria con el universalismo de los mismos, pues se trata de un último privilegio de *status* y factor de discriminación. En este contexto social y legal, se impone una interpretación restrictiva de cualquier norma constitucional que haga una distribución de derechos o imposición de cargas con base en la nacionalidad o la ciudadanía".

Lo anterior implica, primero, que la última parte del segundo párrafo del artículo 32 constitucional que establece "esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión" debe entenderse, en primer lugar, como una atribución exclusiva del Congreso de la Unión, o lo que es lo mismo, debe interpretarse que las Legislaturas de los Estados tienen vedado regular esta materia y, en segundo lugar, que esta atribución del Congreso de la Unión no tiene el alcance de establecer *nuevos supuestos* en la ley en los que se prevean cargos que sólo pueden ser ocupados por mexicanos por nacimiento, distintos a los expresamente previstos por el Constituyente.

En efecto, la interpretación más favorable a los derechos humanos y armónica con la prohibición de discriminación de esta atribución a cargo del Congreso de la Unión se refiere a aquella que la limita a regular los supuestos previstos expresamente por el Constituyente; es decir, si bien no puede desconocerse esta función legislativa a su cargo –lo cual resultaría efectivamente como la interpretación que más protege a los derechos humanos– lo cierto es que



llego a la convicción de que debe limitarse a la regulación de los cargos expresamente señalados en el Texto Constitucional, de manera que el legislador local o federal no pueda crear nuevos supuestos, distintos a los ya considerados por el Constituyente.

Incluso, esta interpretación se robustece cuando observamos disposiciones como el artículo 116 constitucional donde se establece un mandato dirigido a las entidades federativas para que los Magistrados de los Poderes Judiciales Locales cumplan con el requisito de ser mexicanos por nacimiento. Si estuvieran las entidades federativas facultadas para establecer nuevos supuestos, no tendría mucho sentido la existencia de disposiciones como la contenida en ese precepto constitucional donde expresamente se prevén las funciones que deben ser ejercidas por mexicanos por nacimiento en el ámbito local.

En suma, si bien no es posible desconocer una atribución expresamente conferida al Congreso de la Unión en el Texto Constitucional, lo cierto es que una interpretación en el sentido de que la posibilidad de establecer en una ley una distinción entre mexicanos naturalizados y mexicanos por nacimiento para ocupar cargos públicos, está acotada a los supuestos ya previstos en el Texto Constitucional. Ello resulta acorde al mandato de igualdad y no discriminación, precisamente porque esta habilitación normativa no tiene el alcance de crear nuevos supuestos de distinción con motivo de origen nacional a los ya concebidos por nuestro Constituyente.

En esta lógica cualquier regulación local en la materia es, **por razón de incompetencia, inconstitucional**, además, cualquier supuesto en el que el Congreso de la Unión limite el acceso a cargos públicos por razón de nacionalidad que sea *distinto* a los expresamente previstos en el texto constitucional también deviene contrario a nuestro Máximo Ordenamiento.

Por tanto, el artículo 23 Bis, fracción I, en la porción normativa que establece "por nacimiento" de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, es inconstitucional, pues los legisladores de las entidades federativas no pueden regular como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos en la entidad, el ser mexicano por nacimiento.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA IMPUGNAR LEYES GENERALES.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU PROCEDENCIA CONTRA OMISSIONES LEGISLATIVAS RELATIVAS (ARTÍCULO 109 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN).

IV. CONSULTA EN MATERIA INDÍGENA Y DE PUEBLOS AFROMEXICANOS. LA OMISIÓN DE REALIZARLA CONSTITUYE UN VICIO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE ÚNICAMENTE TIENE POTENCIAL INVALIDANTE RESPECTO DE LAS NORMAS QUE GUARDAN ESTRECHA RELACIÓN CON LA MATERIA DEL DEBER DE CONSULTA.

V. CONSULTA INDÍGENA. LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.

VI. CONSULTA EN MATERIA INDÍGENA Y DE PUEBLOS AFROMEXICANOS. LAS MODIFICACIONES QUE INCIDEN EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE ESAS COMUNIDADES DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 56, 57 Y 58 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN).

VII. CONSULTA EN MATERIA INDÍGENA Y DE PUEBLOS AFROMEXICANOS. EL HECHO DE QUE LAS REFORMAS A LA LEGISLACIÓN LOCAL RESPECTIVA SE LIMITEN A REPRODUCIR LO ESTABLECIDO EN UNA LEY GENERAL, NO EXIME DE REALIZAR AQUÉLLA ANTES DE SU EMISIÓN.

VIII. EDUCACIÓN. LAS REFORMAS REALIZADAS A LA LEY GENERAL DE LA MATERIA EN RELACIÓN CON LA INTRODUCCIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL DE DIVERSAS DIRECTRICES Y MEDIDAS EN MATERIA DE



EDUCACIÓN INDÍGENA QUE DEBEN SER IMPLEMENTADAS EN TODO EL PAÍS, SÍ AFECTAN LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DE TODO EL TERRITORIO NACIONAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 56, 57 Y 58 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN).

IX. CONSULTA A GRUPOS VULNERABLES. TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 61 A 68 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN).

X. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES A LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A ESE GRUPO VULNERABLE, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 61 A 68 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN).

XI. PRINCIPIO DE INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. TODAS LAS ACTUACIONES DEL ESTADO DEBERÁN VELAR Y GARANTIZAR DE MANERA PLENA LOS DERECHOS DE LOS MENORES, INCLUSO, EL RELATIVO A LA SATISFACCIÓN DE SUS NECESIDADES DE ALIMENTACIÓN, SALUD, EDUCACIÓN Y SANO ESPARCIMIENTO PARA SU DESARROLLO INTEGRAL, LO QUE INVOLUCRA INELUDIBLEMENTE A LAS AUTORIDADES LEGISLATIVAS, ADMINISTRATIVAS Y JURISDICCIONALES.

XII. PRINCIPIO DE INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. INCLUYE EL DERECHO A EXPRESAR LA OPINIÓN Y A QUE ÉSTA SEA TOMADA EN CUENTA EN FUNCIÓN DE LA MADUREZ.

XIII. COMITÉ ESCOLAR DE ADMINISTRACIÓN PARTICIPATIVA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SUS INTEGRANTES SERÁN ELECTOS MEDIANTE ASAMBLEA ESCOLAR EN LA QUE PARTICIPEN, ENTRE OTROS, ESTUDIANTES A PARTIR DEL 4o. GRADO DE PRIMARIA, DE ACUERDO A LOS LINEAMIENTOS DE OPERACIÓN QUE EMITA LA SECRETARÍA, NO TRANSGREDE EL DERECHO DE IGUALDAD (ARTÍCULO 106, ÚLTIMO PÁRRAFO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "A PARTIR DEL 4o. GRADO DE PRIMARIA", DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN).



XIV. COMITÉ DE PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS CONSEJOS TÉCNICOS ESCOLARES. EL ARTÍCULO 109 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, AL ESTABLECER LOS LINEAMIENTOS ESENCIALES DE SU CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y DE JERARQUÍA NORMATIVA NI LOS DERECHOS DE LEGALIDAD Y A LA SEGURIDAD JURÍDICA, TODA VEZ QUE ACATA EL MANDATO DEL CONSTITUYENTE PERMANENTE, PUES INCORPORA A LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA EL CONTENIDO ORDENADO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. POSTERGACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ RESPECTIVA.

XVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DIECIOCHO MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, ASÍ COMO A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 29 DE JUNIO DE 2021. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: IVETH LÓPEZ VERGARA.

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

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

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda**. Por oficio presentado el treinta de octubre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Corres-



pondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos 56, 57 y 58 –contenidos en el capítulo VI "De la educación indígena"–, 61 a 68 –contenidos en el capítulo VIII "De la educación inclusiva"–, 106, párrafo último, específicamente el enunciado normativo "a partir del 4o. grado de primaria", y 109 de la Ley General de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, señalando como órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las mencionadas normas al Congreso de la Unión y al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Disposiciones que son del contenido literal siguiente:

Título tercero. Capítulo VI. De la educación indígena.

"Artículo 56. El Estado garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Contribuirá al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas nacionales como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

"La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas."

"Artículo 57. Las autoridades educativas consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"La secretaría deberá coordinarse con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas para el reconocimiento e implementación de la educación indígena en todos sus tipos y niveles, así como



para la elaboración de planes y programas de estudio y materiales educativos dirigidos a pueblos y comunidades indígenas."

"Artículo 58. Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en este capítulo, las autoridades educativas realizarán lo siguiente:

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas o afromexicanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del territorio nacional;

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes;

"V. Tomar en consideración, en la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe; y,

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacio-



nal e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas."

Título tercero. Capítulo VIII. De la educación inclusiva

"Artículo 61. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos."

"Artículo 62. El Estado asegurará la educación inclusiva en todos los tipos y niveles, con el fin de favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, para lo cual buscará:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Nacional por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras; y,



"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación."

"Artículo 63. El Estado proporcionará a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad."

"Artículo 64. En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

"Las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizarán lo siguiente:

"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

"V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;



"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva; y,

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

"La secretaría emitirá lineamientos en los cuales se determinen los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial a los que se refiere el presente artículo y se cumpla con el principio de inclusión."

"Artículo 65. Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema Braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad; y,

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."

"Artículo 66. La autoridad educativa federal, con base en sus facultades, establecerá los lineamientos necesarios que orienten la toma de decisiones rela-



cionadas con los mecanismos de acreditación, promoción y certificación en los casos del personal que preste educación especial."

"Artículo 67. Para la identificación y atención educativa de los estudiantes con aptitudes sobresalientes, la autoridad educativa federal, con base en sus facultades y la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los tipos de educación básica, así como la educación media superior y superior en el ámbito de su competencia. Las instituciones que integran el Sistema Educativo Nacional se sujetarán a dichos lineamientos.

"Las instituciones de educación superior autónomas por ley podrán establecer convenios con la autoridad educativa federal a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación, dirigidos a educandos con aptitudes sobresalientes."

"Artículo 68. En el Sistema Educativo Nacional, se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables."

Título quinto. Capítulo I. De las condiciones de los planteles educativos para garantizar su idoneidad y la seguridad de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

"Artículo 106. Con objeto de fomentar la participación social en el fortalecimiento y mejora de los espacios educativos, su mantenimiento y ampliación de la cobertura de los servicios, la secretaría, en coordinación con las dependencias federales respectivas, emitirán los lineamientos de operación de los Comités Escolares de Administración Participativa o sus equivalentes para los planteles de educación básica y, en su caso, de media superior, en los cuales además se aplicarán mecanismos de transparencia y eficiencia de los recursos asignados.

"El Comité Escolar de Administración Participativa o su equivalente tendrá como objetivo la dignificación de los planteles educativos y la paulatina supera-



ción de las desigualdades entre las escuelas del país, el cual recibirá presupuesto anual para mejoras, mantenimiento o equipamiento del plantel educativo y, en el caso de construcción deberá contar con asistencia técnica, de conformidad con los procedimientos establecidos en los lineamientos mencionados en el párrafo anterior y en cumplimiento de las disposiciones a las que alude este capítulo.

"Sus integrantes serán electos al inicio de cada año lectivo mediante asamblea escolar en la que participen docentes, directivos, madres y padres de familia o tutores, además de estudiantes **a partir del 4o. grado de primaria**, de acuerdo a los lineamientos de operación que emita la secretaría."

Título quinto. Capítulo II. De la mejora escolar.

"**Artículo 109.** Cada Consejo Técnico Escolar contará con un Comité de Planeación y Evaluación, el cual tendrá a su cargo formular un programa de mejora continua que contemple, de manera integral, la infraestructura, el equipamiento, el avance de los planes y programas educativos, la formación y prácticas docentes, la carga administrativa, la asistencia de los educandos, el aprovechamiento académico, el desempeño de las autoridades educativas y los contextos socioculturales.

"Dicho programa tendrá un carácter plurianual, definirá objetivos y metas, los cuales serán evaluados por el referido comité.

"Las facultades de este comité en materia de infraestructura y equipamiento de los planteles educativos, se referirán a los aportes que haga sobre mejora escolar y serán puestos a consideración del Comité Escolar de Administración Participativa para el cumplimiento de sus funciones.

"La secretaría, en los lineamientos que emita para la integración de los consejos técnicos escolares, determinará lo relativo a la operación y funcionamiento del comité al que se refiere el presente artículo."

SEGUNDO.—Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados y conceptos de invalidez. La accionante estimó violados los ar-



títulos 1o., 2o., 3o., 4o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 19, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 1, 2, 3, 13, 16 y 19 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1 y 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; 2 y 12.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño; y 1, 2, 3 y 4 de la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia.

Asimismo, expuso como argumentos de invalidez los que se sintetizan a continuación:

I. Contra los artículos 56, 57 y 58 –contenidos en el capítulo VI "De la educación indígena"– de la Ley General de Educación. Estas normas son violatorias del derecho humano a la educación en relación con los diversos de consulta previa y legalidad, toda vez que, de manera anterior a su expedición, **no se llevó a cabo el procedimiento de consulta indígena aun cuando median prerrogativas o intereses de grupos indígenas**, habida cuenta de que:

a. El artículo 2 de la Constitución Federal reconoce la composición pluricultural de nuestro país sustentada originalmente en los pueblos indígenas; mientras que los artículos 1o. y 133 del propio Texto Constitucional obligan a garantizar y proteger los derechos fundamentales cuyo reconocimiento se encuentra en instrumentos internacionales.

b. El artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo prevé el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades originarias conforme a las obligaciones siguientes: 1) consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados e instituciones representativas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos; 2) establecer los medios para que los pueblos interesados puedan participar en la adopción de decisiones de instituciones educativas y organismos administrativos responsables de políticas y programas que les conciernan; 3) la finalidad



es lograr un acuerdo o consentimiento acerca de las medidas propuestas. Mientras que el artículo 7 del mismo instrumento internacional reconoce el derecho de los pueblos de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de su desarrollo económico, social y cultural.

c. Las autoridades mexicanas, en el ámbito de sus competencias, están constreñidas a reconocer y garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a la consulta, la cual debe ser de carácter previo, culturalmente adecuada, informada y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo, conforme a la tesis 2a. XXIX/2016 (10a.) de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO.", así como a los criterios que sobre el tema ha emitido este Tribunal Pleno en la controversia constitucional 32/2012 y las acciones de inconstitucionalidad 31/2014, 83/2015 y 84/2016, la Primera Sala en el amparo en revisión 631/2012 y la Segunda Sala en el amparo en revisión 499/2015.

d. En la parte conducente de la exposición de motivos de las normas combatidas se hizo referencia a la relevancia de la educación plurilingüe e intercultural en pueblos y comunidades indígenas, lo que se reflejó en las normas combatidas que tienen como finalidad garantizar los derechos educativos, culturales y lingüísticos de esos pueblos y comunidades. Incluso, el artículo 57 de la Ley General de Educación obliga a que las autoridades consulten de buena fe y de forma previa, libre e informada cada vez que adopten medidas en materia educativa en relación con las personas indígenas.

e. Las normas combatidas desarrollan en favor de las comunidades indígenas el respeto a sus derechos lingüísticos, la gradual gratuidad de la educación superior priorizando su inclusión, el ejercicio de sus derechos educativos y culturales, la valoración, preservación y desarrollo de la tradición oral y escrita y la consulta previa a cargo de autoridades administrativas educativas. No obstante, el Congreso de la Unión fue omiso en efectuar la consulta indígena de manera previa aun cuando ese contenido normativo es de interés para los pueblos y comunidades y los afecta directamente, pues la intención es tutelar elementos asociados con su autodeterminación y la conservación de su cultura e identidad.



f. No pasa inadvertido que se realizaron diversos foros, mesas de trabajo, consultas y convocatorias en línea, pero ello no implica una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe que satisfaga los estándares internacionales y nacionales, toda vez que las consultas virtuales no son adecuadas para las comunidades y pueblos indígenas que sólo en un 32.9% (treinta y dos punto nueve por ciento) tienen acceso a Internet.

II. Contra los artículos 61 a 68 –contenidos en el capítulo VIII "De la educación inclusiva"– de la Ley General de Educación. Estas disposiciones transgreden el derecho humano a la educación en relación con los diversos de consulta previa y legalidad, porque, con anticipación a su expedición, **no se llevó a cabo el procedimiento de consulta al grupo de personas con discapacidad** aun cuando prevén cuestiones relacionadas con ellas, habida cuenta de que:

a. El artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece la obligación de los Estados de celebrar consultas previas y de colaboración activa con las personas con discapacidad, incluidos niños y niñas, a través de las organizaciones que los representan, para la elaboración de legislación sobre cuestiones relacionadas con ellas; deber que tiene que ser cumplido por las autoridades mexicanas al tenor de los artículos 1o. y 133 de la Constitución Federal, pues se trata de una medida obligatoria prevista en un instrumento internacional que opera de manera previa a la aprobación de normas generales legales, reglamentarias y administrativas, así como de políticas públicas vinculadas con la discapacidad.

b. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2016, sostuvo que esta consulta a las personas con discapacidad debe ser previa, abierta y pública, accesible y adecuada.

c. De un análisis del proceso legislativo que dio origen a las normas combatidas, se aprecia que no existió consulta previa, estrecha y activa a las personas con discapacidad, a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para ese efecto, no obstante que aquellas normas regulan el actuar de las autoridades educativas en relación con la educación inclusiva orientada a eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación de dicho grupo de personas, lo que evidentemente implica situaciones fácticas que lo involucran.



d. Si bien se llevaron a cabo mesas de trabajo y foros públicos para escuchar a cualquier persona, lo cierto es que no puede considerarse colmado el deber de consulta previa conforme a los parámetros convencionales y constitucionales.

III. Contra el artículo 106, último párrafo, específicamente en la porción normativa "a partir del 4o. grado de primaria", de la Ley General de Educación. Este precepto viola los derechos de igualdad y no discriminación y a la participación de los niños, niñas y adolescentes, dado que **hace una exclusión en la integración de los Comités Escolares de Administración Participativa**, a saber:

a. El artículo 1o. constitucional ordena a todas las autoridades a abstenerse de emitir distinciones o exclusiones arbitrarias entre las personas basadas en las llamadas categorías sospechosas; además de que regula el derecho de igualdad que implica la inexistencia de diferencias sin justificación; principios que operan en la ley y ante la ley.

b. La Ley General de Educación pugna por fomentar la participación social en el fortalecimiento y mejora de los espacios educativos y la cobertura de los servicios; a partir de lo cual crea los Comités Escolares de Administración Participativa cuyo objetivo es dignificar los planteles educativos y superar paulatinamente las desigualdades entre las escuelas del país. Sobre lo cual, la norma combatida dispone que, al inicio del año lectivo, serán elegidos los integrantes de estos comités de cada plantel, a través de la asamblea escolar en la que participan "docentes, directivos, madres y padres de familia o tutores, además de estudiantes a partir del 4o. grado de primaria", lo que excluye a los alumnos de grados inferiores.

c. Este trato diferencial implica una distinción injustificada entre los estudiantes que conlleva una violación a los derechos de igualdad y no discriminación en razón de edad, porque no existe una justificación constitucionalmente imperiosa, pues ese trato no está vinculado con un fin legítimo ni, por ende, resiste un juicio de proporcionalidad o razonabilidad.

d. Además, el derecho de participación de los niños, niñas y adolescentes se encuentra reconocido en el artículo 12 de la Convención de los Derechos



del Niño e implícitamente en el artículo 4o., párrafo noveno, de la Constitución Federal, e implica que sean escuchados y que sus opiniones en asuntos de su incumbencia sean tomadas en cuenta en función de su edad y madurez; lo que está reiterado en los artículos 71 y 72 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes e, incluso, en el artículo 13 de la Ley General de Educación.

e. La restricción de participación en la elección de los integrantes de los Comités Escolares de Administración Participativa viola el derecho de participación en comento, pues impide a alumnos de grados inferiores al cuarto grado de primaria involucrarse en una medida con una incidencia directa en el rumbo de sus instituciones educativas y, por ende, en su entorno escolar.

f. Cabe precisar que el Comité de Derechos del Niño, en la observación general 12, puntualizó que los Estados tienen la obligación de evaluar la capacidad del niño de formarse una opinión autónoma en la mayor medida posible, por lo que no pueden partir de la premisa de que un niño es incapaz de expresar sus propias opiniones; de ahí que no puede implicarse la incapacidad de los niños de ciertos grados escolares para expresar sus opiniones, sino que más bien deben tomarse en consideración las condiciones específicas de los menores para definir su participación.

IV. Contra el artículo 109 de la Ley General de Educación. Esta norma transgrede los principios de seguridad jurídica, legalidad y reserva de ley, dado que **se traduce en una omisión legislativa parcial por no desarrollar el contenido de un mandato del constituyente**, habida cuenta de que:

a. El quince de mayo de dos mil diecinueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma de la Constitución Federal en materia educativa, en cuyo artículo decimoséptimo transitorio se estableció que "la ley secundaria definirá que, dentro de los consejos técnicos escolares, se integrará un Comité de Planeación y Evaluación para formular un programa de mejora continua"; lo que se traduce en un imperativo del Constituyente Permanente para que el Congreso de la Unión incorporara en la ley la regulación de las facultades y la forma de integración de los Comités de Planeación y Evaluación, con la finalidad de que exista certeza sobre el actuar y la conformación de dichos comités.



b. Del análisis de la norma combatida y del resto de las disposiciones de la Ley General de Educación, se aprecia que el legislador se limitó a reproducir el precepto constitucional, pero no desarrolló su contenido, sino que, en realidad, delegó la regulación de dichos comités, en concreto, sus facultades en materia de infraestructura y equipamiento de los planteles educativos, en la Secretaría de Educación Pública.

c. Cabe precisar que la violación en comento implica una omisión relativa en una competencia de ejercicio obligatorio, dado que deriva de la emisión de una legislación por mandato del Constituyente Permanente pero de manera incompleta o deficiente, específicamente porque no definió la integración de los Comités de Planeación y Evaluación.

d. Si bien la norma combatida define una de las facultades de estos comités, lo cierto es que no establece sus características generales para delimitar el alcance del resto de sus funciones ni los criterios de su conformación, sino que deja estos aspectos a la discrecionalidad de la autoridad administrativa, lo que impide el desarrollo del contenido constitucional que, de manera expresa, ordena que la ley secundaria defina la integración de los mencionados organismos.

TERCERO.—**Admisión de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de cuatro de noviembre de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la acción de inconstitucionalidad a la que correspondió el expediente **121/2019**, y designó al Ministro Alberto Pérez Dayán para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de cinco de noviembre de dos mil diecinueve el Ministro instructor admitió la acción referida, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma –por conducto de sus dos cámaras– y al ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO.—**Informe de las autoridades.** El Congreso de la Unión, a través tanto de la Cámara de Senadores como de la de Diputados (ambas por conducto de la presidenta de su respectiva mesa directiva) y el presidente de la República (bajo la representación de su Consejero Jurídico) rindieron sus informes respectivos, cuyos argumentos de defensa torales y efectivos, con base en el tema que abordan, son sistematizados a continuación:



I. Sobre los artículos 56, 57 y 58 –contenidos en el capítulo VI "De la educación indígena"– de la Ley General de Educación (ausencia de consulta indígena).

A. De la Cámara de Senadores y del presidente de la República:

a. El artículo 2, apartado B, fracción IX, de la Constitución Federal establece que es obligación de las autoridades consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales; mientras que el artículo 4 de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas establece que este organismo es el encargado de llevar los procesos de consulta previa, libre e informada cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal susceptibles de afectar los derechos de los pueblos. Este derecho se encuentra reconocido también en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y 10, 11.2, 15.2, 17.2, 19, 28, 29.2, 30, 32.2, 36 y 38 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

b. La consulta indígena tiene como finalidad la protección de otros derechos, es decir, siempre debe de garantizarse en función de otros como el de propiedad de sus tierras, la no discriminación, la protección a sus bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales. Esto es, la prerrogativa a la consulta indígena no tiene una naturaleza autónoma, sino que tiene como presupuesto la existencia de una posible afectación directa en sus derechos.

c. Esa afectación en la situación de los grupos indígenas que genera la obligación de desarrollar una consulta previa debe entenderse en la medida en que la actuación legislativa o administrativa implique un efecto restrictivo o negativo en sus derechos, lo que incluso ha sido reconocido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 2a. XXVII/2016 (10a.) de título y subtítulo: "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA.", que establece que esa consulta opera en casos en los que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos negativos en su vida o entorno, como la pérdida de territorios y tierra tradicional, desalojo de sus tierras, reasentamientos, agotamiento de recursos necesarios para su subsistencia física y cultural, destrucción y conta-



minación ambiental, desorganización social y comunitaria o daños sanitarios y nutricionales.

d. Las normas impugnadas son consistentes con los derechos que otorgan los artículos 2o., apartado B, fracción II, y 3, inciso e), de la Constitución Federal, y establecen la protección más amplia para los pueblos y comunidades indígenas, pues tienen como finalidad garantizarles el acceso universal a la educación básica, media superior y superior, pública y gratuita; además, reconocen el derecho a la consulta cuando las autoridades administrativas adopten medidas en materia educativa, lo que implica un beneficio para aquellos grupos y no perjuicio alguno.

e. La propia Ley General de Educación ordena que se realicen consultas indígenas de manera previa a la aplicación de sus disposiciones y en el momento en que se expida una ley específica sobre educación indígena, con lo que queda salvaguardado el derecho en comento.

f. De la exposición de motivos se aprecia que, previamente a la expedición de las normas combatidas, se realizaron foros de consulta a través de los cuales la Secretaría de Educación Pública y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior convocaron a la construcción del marco institucional en materia educativa a académicos, investigadores, especialistas y público en general a formular sus opiniones y propuestas; a partir de lo cual se organizaron seis foros regionales de consulta y una plataforma en línea a disposición de toda la ciudadanía (www.consultaleyessecundarias.mx del uno al treinta y uno de julio de dos mil diecinueve).

B. De la Cámara de Diputados:

a. El proceso legislativo que dio lugar a las normas combatidas se ajustó al artículo 72 de la Constitución Federal, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y el Reglamento de la Cámara de Diputados, dado que cada una de sus etapas –iniciativa, dictamen de comisión, discusión, aprobación, promulgación, publicación e inicio de vigencia– fue llevada a cabo de manera satisfactoria; y para probarlo hace referencia a las fechas y circunstancias específicas en que se desarrollaron cada uno de aquellos pasos.



b. Reitera los argumentos de defensa expuestos por la Cámara de Senadores y el presidente de la República y concluye que, previamente a la expedición de las normas combatidas, no resultaba necesario llevar a cabo una consulta porque no tienen un impacto significativo sobre las comunidades indígenas, pues esas normas nada dicen sobre la pérdida de territorios y tierra tradicional, desalojo de sus tierras, reasentamientos, agotamiento de recursos necesarios para su subsistencia física y cultural, destrucción y contaminación ambiental, desorganización social y comunitaria o daños sanitarios y nutricionales.

c. No obstante, el siete de agosto de dos mil diecinueve, la Comisión de Educación recibió la opinión de la Comisión de Pueblos Indígenas que pugnó por la iniciativa de la Ley General de Educación Indígena, Intercultural y Rural –que formó parte del dictamen de creación de la Ley General de Educación– y, más aún, hizo sugerencias en relación con ese documento; sugerencias que finalmente se vieron reflejadas en los artículos 56 a 58 de este último ordenamiento en mención. De ahí que el decreto del que derivan estas normas cumplió con la participación y consulta de los pueblos indígenas.

II. Sobre los artículos 61 a 68 –contenidos en el capítulo VIII "De la educación inclusiva"– de la Ley General de Educación (ausencia de consulta previa a los grupos de personas con discapacidad).

A. De la Cámara de Senadores y del presidente de la República:

a. Al tenor del artículo 4.3 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 33/2015 y 101/2016, determinó que existe una obligación de consultar a las personas con discapacidad en todas aquellas cuestiones que les atañen. De ahí que cuando el Congreso de la Unión regule sobre aspectos vinculados directamente con la situación de esas personas tiene el deber de llevar a cabo una consulta previa.

b. Las normas combatidas sólo prevén obligaciones para el Estado y para las autoridades educativas con la finalidad de dar efectividad al derecho de acceso a la educación a todas las personas previsto en los artículos 3o. de la Constitución Federal, 61 de la propia Ley General de Educación y 12 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, lo que no confi-



gura derecho sustantivo alguno que amerite el ejercicio de la consulta previa a través de las asociaciones que representan a esas personas. Esto es, las medidas legislativas adoptadas no son susceptibles de afectar a las personas con discapacidad sino, al contrario, buscan garantizar su acceso a la educación regular en igualdad de condiciones, por lo que no era necesario consultar de manera anticipada a los grupos respectivos.

c. Sin embargo, durante el proceso legislativo que dio lugar a las disposiciones impugnadas se llevaron a cabo mesas de trabajo, foros públicos y audiencias en las que se recibieron propuestas relacionadas con la educación inclusiva para personas con discapacidad, como incluso se hizo constar en el proyecto de decreto –en el que se hizo referencia y se sintetizaron las opiniones de un Magistrado del Tribunal Electoral de la Ciudad de México y diversos Maestros de Educación Especial en los Estados de Jalisco y Guanajuato–.

d. La Ley General de Educación regula el sistema educativo a nivel nacional y no solamente la educación inclusiva; de ahí que, conforme al criterio del Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 47/2008, no era necesaria la consulta con grupos de personas con discapacidad previamente a su expedición, pues los temas vinculados con ellos no se constituyen como torales, sino que se trata de aspectos aislados que no demandan la consulta.

B. De la Cámara de Diputados:

a. Las normas combatidas no inciden sustancialmente sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad porque no se refieren a temas vinculados con su seguridad, sino sólo con aspectos educativos que no ameritan o demandan una consulta previa con los grupos respectivos.

b. En el dictamen del proyecto de decreto de la Ley General de Educación se hicieron constar las propuestas que en distintas audiencias públicas hicieron diversos especialistas e interesados en el tema de la educación inclusiva, como fueron: un Magistrado del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, algunos maestros de educación especial en los Estados de Jalisco y Guanajuato, la Secretaría de Atención a Personas con Discapacidad del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional y la Rectora de la Universidad Autónoma de Querétaro; propuestas que se enfocaron a dos puntos específi-



cos, a saber: 1) creación de mecanismos de ingreso que garanticen la inclusión y la diversidad y 2) lograr el apoyo por parte de docentes especializados.

c. Además, la Comisión de Educación recibió propuestas de diversos diputados interesados en el tema, cuyas aportaciones quedaron reflejadas en las normas combatidas. De ahí que estos preceptos cumplieron con la consulta estrecha y colaboración activa de las personas con discapacidad.

III. Sobre el artículo 106, último párrafo, específicamente en la porción normativa "a partir del 4o. grado de primaria", de la Ley General de Educación (exclusión en la elección de los integrantes de los Comités Escolares de Administración Participativa)

A. De la Cámara de Senadores y del presidente de la República:

a. Si bien el artículo 106 de la Ley General de Educación no prevé la posibilidad de que los alumnos de grados inferiores al cuarto grado de primaria participen directamente en la elección de los integrantes de los Comités Escolares de Administración Participativa, lo cierto es que su opinión al respecto es expresada a través de sus progenitores o tutores, que son los responsables de su crianza y desarrollo.

b. El artículo 94 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia establece que, cuando no resulte conveniente el ejercicio personal del derecho de opinión de los niños, deberá ejercerse por medio de la madre, el padre, el representante o el responsable, lo que revela que la norma combatida permite escuchar la opinión de los menores, pues otorga la posibilidad a sus progenitores o tutores de participar en la elección de los comités en comento.

c. La Ley General de Educación fomenta la participación de la infancia conforme a su desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez, pues así lo ha establecido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. XLV/2015 (10a.), que señala que es obligación del Estado evaluar la capacidad del niño de formarse una opinión autónoma en atención al principio de interés superior del menor, pues no debe escucharse a un niño en detrimento de su integridad intelectual o emocional.



d. Es a partir de la evaluación de esa capacidad que la norma combatida dispone que son los niños de cuarto grado de primaria en adelante los que participarán directamente en la elección de los integrantes de los Comités Escolares de Administración Participativa, dado que es aproximadamente en esa etapa que los menores se enfocan en entender y convivir en su entorno social y cultural, lo que les permite participar en un proceso de elección.

e. Además, en el cuarto grado de primaria se busca fortalecer el entendimiento del entorno y la convivencia social, lo que revela que la exclusión de los niños de grados inferiores que hace la norma combatida es razonable y objetiva.

B. De la Cámara de Diputados:

a. La norma combatida no se ubica en las prohibiciones de no discriminación a que se refiere el artículo 1o. de la Constitución Federal porque la exclusión para participar en la elección de los Comités Escolares de Administración Participativa se da en función del grado escolar que cursan los alumnos, y no guarda relación con el origen étnico o nacional de las personas, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales o el estado civil, y tampoco atenta contra la dignidad humana.

b. La disposición impugnada pugna por la participación de los niños, niñas y adolescentes en la transformación de la educación pero atiende a su desarrollo cognitivo y a su madurez, por lo que excluye a los estudiantes de grados inferiores al cuarto de primaria de la elección de los integrantes del Comité Escolar de Administración Participativa; sobre todo porque el nivel escolar permite estandarizar los conocimientos y madurez adquiridos por los educandos con independencia de su edad.

c. Existen varias etapas correspondientes a los estadios del desarrollo infantil y juvenil; siendo que el cuarto grado de primaria corresponde a la tercera etapa en la que los niños van generando independencia, desarrollan un sentido más profundo del bien y del mal, comienza su percepción del futuro y a estar más conscientes de su entorno; más aún, se espera que comiencen a utilizar sus habilidades para organizarse y administrar su tiempo y para resolver problemas. En cambio, en la segunda etapa (primeros grados de la educación primaria), el



reto de los alumnos es la alfabetización para integrarse de forma eficiente a la comunidad.

d. La etapa idónea para que se pueda participar en un proceso de elección es la tercera, por lo que el legislador válidamente aplicó ese indicador para determinar a los alumnos que pueden participar en la elección de los indicados Comités Escolares de Administración Participativa.

IV. Sobre el artículo 109 de la Ley General de Educación (omisión legislativa parcial por no desarrollar el contenido de un mandato del Constituyente Permanente)

De las Cámaras de Senadores y de Diputados, y del presidente de la República:

a. El artículo decimoséptimo del decreto de reforma a la Constitución Federal de quince de mayo de dos mil diecinueve estableció que la ley secundaria definiría que a los Consejos Técnicos Escolares se integrará un Comité de Planeación y Evaluación, con la finalidad de formular un programa de mejora continua que contemple la infraestructura, el equipamiento, el avance de los planes y programas educativos, la formación y prácticas docentes, la carga administrativa, la asistencia de los educandos, el aprovechamiento académico, el desempeño de las autoridades educativas y los contextos socioculturales; pero no estableció que en esa ley se regulara el funcionamiento o integración de esos comités.

b. La norma combatida reitera el mandato del Constituyente Permanente para lo cual precisa que cada Consejo Técnico Escolar contará con un Comité de Planeación y Evaluación que tendrá a su cargo formular un programa de mejora continua. Además, precisa que los aportes de esos comités serán puestos a consideración del Comité Escolar de Administración Participativa. Finalmente, indica que es la Secretaría de Educación Pública quien, a través de lineamientos generales, definirá la integración, operación y funcionamiento de los Comités de Planeación y Evaluación.

c. Así, el legislador cumplió con la carga impuesta por el Constituyente Permanente, pues definió la creación de los comités en comento y las bases prin-



cipales de su actuación, y delegó las especificaciones de su integración, operación y funcionamiento en la autoridad administrativa; siendo que estos aspectos constituyen cuestiones operativas que pueden ser definidas por dicha autoridad, sobre todo porque deben ajustarse constantemente a las necesidades que deriven del objetivo de mejora continua perseguido por el legislador.

d. La figura de las cláusulas habilitantes para definir cuestiones operativas está prevista por los artículos 73, fracción XXXI, y 90 de la Constitución Federal, y ha sido explicada por el Tribunal Pleno en la tesis P. XXI/2003 de rubro: "CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS."; conforme a la cual, dichas cláusulas atienden precisamente a cuestiones específicas y dinámicas que no pueden ser previstas en una ley, como en el caso son las variables consistentes en los recursos presupuestarios disponibles y las necesidades de los educandos, entre otras.

QUINTO.—**Cierre de instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdos de veinticuatro y veintisiete de enero de dos mil veinte, se tuvieron por recibidos los de la Cámara de Senadores, el Poder Ejecutivo Federal, la Cámara de Diputados y la parte accionante, además de que se declaró cerrada 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 en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la anterior Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con el quinto transitorio¹ de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 56, 57, 58, 61 a 68, 106, párrafo último, específicamente el enun-

¹ "Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."



ciado normativo "a partir del 4o. grado de primaria", y 109 de la Ley General de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá "de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución", las cuales "podrán ejercitarse, dentro de los **treinta días naturales** siguientes a la fecha de la publicación de la norma" impugnada; mientras que 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, establece que "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". Lo que permite establecer que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la presentación de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente a aquel en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, **sin que deban excluirse los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

En el caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad **inició el martes uno y concluyó el miércoles treinta de octubre siguientes**. Mientras que el escrito de demanda relativo a la presente acción de inconstitucionalidad fue presentado el **miércoles treinta de octubre del mismo año** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que su promoción resulta **oportuna**.

TERCERO.—**Legitimación.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, establece:



"**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."

Disposición que ha sido interpretada en la jurisprudencia P./J. 7/2007 de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.",² conforme a la cual las acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales pueden promoverse, entre otros, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

En el caso, la demanda fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su presidente **Luis Raúl González Pérez** –quien ocupaba ese cargo en el momento de dicha promoción–, lo que queda acreditado con la copia simple de la constancia de designación en ese cargo por el Pleno del Senado de la República y con la copia certificada de la misma constancia de designación que obra en los expedientes de las diversas acciones

² Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de dos mil siete, página mil quinientos trece, con número de registro digital: 172641, que dice: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa



de inconstitucionalidad 105/2018 y 12/2019 y que, por ende, constituye un hecho notorio al tenor de la jurisprudencia P./J. 43/2009 de este Tribunal Pleno de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO."³

Por tanto, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 56, 57, 58, 61 a 68, 106, párrafo último, específicamente el enunciado normativo "a partir del 4o. grado de primaria", y 109 de la Ley General de Educación publi-

quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, **tratándose de la impugnación de leyes federales**, están legitimados: 1. El 33% de los diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El procurador general de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal**. Por su parte, contra leyes locales están legitimados: 1. El 33% de los diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El procurador general de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal."

³ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de dos mil nueve, página mil ciento dos, con número de registro digital: 167593, que dice:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO. Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según su artículo 1o., resulta válida la invocación por el tribunal de hechos notorios, aun cuando no hayan sido alegados ni demostrados por las partes. En ese sentido, es indudable



cada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve –por considerarlos violatorios del derecho humano a la educación en relación con los diversos de igualdad y no discriminación, participación, consulta previa, legalidad y jerarquía normativa previstos en los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 14 y 16 de la Constitución Federal–, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos **tiene legitimación** para promover la acción de inconstitucionalidad.

Cabe precisar que, sobre este tema, la Cámara de Diputados, al rendir su informe, a modo de causa de improcedencia –específicamente la establecida en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 59 del mismo ordenamiento y 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal–, expuso que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad porque no se satisface el requisito relativo a que se combatan "**leyes de carácter federal o de entidades federativas** ... que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte", pues las normas señaladas como impugnadas **pertenecen a una ley de carácter general, como es la Ley General de Educación, y no federal.**

Abunda en que el carácter general de este último ordenamiento legal deriva del artículo 73, fracción XXV, de la Carta Magna que obliga al Congreso de la Unión a dictar el ordenamiento que distribuya entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público.

Al respecto, es cierto que el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Ley Fundamental señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene facultades para promover acciones de inconstitucionalidad **en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas**, así como de tratados inter-

que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de integrantes del Tribunal en Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad que les han sido planteadas pueden válidamente invocar oficiosamente, como hechos notorios, los expedientes y las ejecutorias dictadas en aquéllas, como medios de prueba aptos para fundar una sentencia, sin que sea necesaria la certificación de sus datos o el anexo de tales elementos al expediente, bastando con tenerlos a la vista, pues se trata de una facultad emanada de la ley que puede ejercerse para resolver la contienda judicial."



nacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República –que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte–; mientras que el artículo 15, fracción XII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁴ establece que esas acciones de inconstitucionalidad –reitera, en contra de leyes de carácter federal, estatal y de la ahora Ciudad de México, 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– serán promovidas por conducto de su presidente.

Así, es claro que es voluntad tanto del Constituyente Permanente como del legislador que este órgano constitucional autónomo pueda combatir leyes que, bajo su consideración, vulneren derechos humanos expedidas por autoridades tanto federales como de las entidades federativas y que, por ende, tienen aplicación en los tres órdenes de gobierno, a saber, el federal, el local y el municipal. Esto es, la clara intención es que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos –creada en el artículo 102, apartado B, párrafo cuarto, de la Carta Magna– tenga atribuciones para combatir cualquier ley –en sentido formal y material– que pudiera apreciar como violatoria de derechos fundamentales con el fin de fortalecer su calidad de máximo órgano no jurisdiccional de protección de estos derechos.

En ese tenor, se fija el correcto alcance del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Ley Fundamental, en cuanto que la referencia a "leyes de carácter federal o de las entidades federativas" **debe entenderse en función del órgano legislativo emisor de la norma, es decir, debe considerarse que abarca disposiciones legales que hayan sido expedidas tanto por la autoridad legislativa federal como por la de las entidades federativas**. Esto es, dicho enunciado normativo tiene que interpretarse en el sentido de que alude a los ordenamientos legales atendiendo más que a su ámbito de aplicación a partir de su contenido,

⁴ "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."



al tipo de órgano cuya actuación les dio origen –tanto federal como locales–, pues darle una connotación distinta implicaría restar fuerza a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como efectivo ente de promoción y protección de esos derechos que, desde luego, debe estar legitimada para actuar frente a cualquier disposición legal que los viole independientemente del orden de gobierno en el que opere.

Atinente a ello, las leyes generales, aun cuando tienen la peculiaridad de distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y de sentar las bases para su regulación, es decir, se constituyen como la plataforma mínima desde la que las entidades (federales y locales) puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social, lo cierto es que **son expedidas por el Congreso de la Unión**, sobre lo cual resulta aplicable la tesis del Tribunal Pleno P. VII/2007 de rubro: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL."⁵

Por tanto, dado que, si bien se trata de leyes concurrentes –que resultan aplicables en los tres órdenes de gobierno–, lo relevante es que son emitidas por el legislativo federal y, por ende, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover acciones de inconstitucionalidad en su contra, desde luego, cuando se aduzca que violan derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México es Parte.

De ahí que el hecho de que las normas generales combatidas pertenezcan a la Ley General de Educación –que tiene la calidad de general no sólo por su denominación sino porque fue expedida en cumplimiento al artículo 73, frac-

⁵ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de dos mil siete, página cinco, con número de registro digital: 172739, que dice: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la 'Ley Suprema de la Unión'. En este sentido, **debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional** no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales



ción XXV, de la Constitución Federal, que faculta al Congreso de la Unión "para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad", pues así se reconoce en el artículo 1o. del propio ordenamiento legal—⁶ no impide que puedan ser combatidas a través de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sino que, al contrario, el supuesto de impugnación de las leyes generales por parte de ese órgano no jurisdiccional de protección de derechos humanos está comprendido en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal.

Cabe precisar que este criterio ha sido sostenido por este Tribunal Pleno, al menos implícitamente, en la medida en que ha reconocido legitimación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para combatir leyes generales en diversas acciones de inconstitucionalidad, como la 33/2015 fallada el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, en la que se impugnaron diversas disposiciones de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil quince.

corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales."

⁶ "Artículo 1. La presente ley garantiza el derecho a la educación reconocido en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, cuyo ejercicio es necesario para alcanzar el bienestar de todas las personas. Sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en toda la República.

"Su objeto es regular la educación que imparta el Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios–, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, la cual se considera un servicio público y estará sujeta a la rectoría del Estado.

"La distribución de la función social educativa del Estado, se funda en la obligación de cada orden de gobierno de participar en el proceso educativo y de aplicar los recursos económicos que se asignan a esta materia por las autoridades competentes para cumplir los fines y criterios de la educación."



CUARTO.—**Causas de improcedencia.** La Cámara de Diputados, al rendir su informe, **en relación con el artículo 109 de la Ley General de Educación**, invoca como motivo de improcedencia el previsto en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de la Constitución Federal, en relación con los diversos 59 y 105, fracción II, último párrafo, de la Ley Fundamental, toda vez que a través de las acciones de inconstitucionalidad **no es factible impugnar omisiones legislativas**, ni siquiera relativas en ejercicio potestativo, porque las resoluciones que en ese medio de impugnación dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo pueden declarar la invalidez de las normas combatidas y, por ello, el único efecto posible es expulsarlas del orden jurídico nacional sin que pueda ordenarse a cuerpos legislativos que expidan disposiciones. Invoca como apoyo la tesis del Tribunal Pleno P. XXXI/2007, de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA."⁷

Es **infundada** la causal de improcedencia de trato, debiendo destacarse que, de conformidad con el artículo 105, fracción II, párrafos primero, segundo y último, de la Constitución Federal,⁸ las acciones de inconstitucionalidad tienen

⁷ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página mil setenta y nueve, con número de registro digital: 170678, que dice: "OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA. Del análisis de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se advierte que la acción de inconstitucionalidad proceda contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales secundarios a las prescripciones de dicha Constitución, sino que tal medio de control sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, ya que a través de este mecanismo constitucional se realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, con el único objeto de expulsarla del orden jurídico nacional siempre que la resolución relativa que proponga declarar la invalidez alcance una mayoría de cuando menos ocho votos, esto es, se trata de una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano para producir leyes."

⁸ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en 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: ...

"Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos."



por único objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución, las cuales deben ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma respectiva; de esta forma, no puede ser materia de una acción de inconstitucionalidad cualquier acto de un órgano legislativo, sino que forzosamente debe revestir las características de una norma general y, además, publicada en el medio oficial correspondiente.

Ahora, también debe atenderse a la jurisprudencia P./J. 11/2006 del Tribunal Pleno de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.",⁹ conforme a la cual estas omisiones pueden clasificarse conforme a lo siguiente:

1. Omisión absoluta que se da cuando los órganos legislativos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo. Y, a su vez, se subdividen en:

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.

⁹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página mil quinientos veintisiete, con número de registro digital: 175872, que dice: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. 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."



b) 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.

2. Omisión relativa cuando los órganos legislativos, si bien han ejercido su competencia, lo han hecho de manera parcial o deficientemente impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Y, a su vez, se subdividen en:

a) 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.

b) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

Al tenor de lo anterior, cuando el órgano legislativo no ha ejercido su competencia de crear leyes ni externado normativamente voluntad alguna para hacerlo, no puede considerarse que proceda la acción de inconstitucionalidad; empero, cuando ese órgano ya ha expedido una norma legal y es el contenido de ésta lo que se combate, aun cuando sea por resultar incompleta o deficiente, sí procede el indicado medio de control abstracto de inconstitucionalidad de conformidad con la jurisprudencia P./J. 5/2008 del Tribunal Pleno de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS."¹⁰

¹⁰ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, noviembre de dos mil nueve, página setecientos uno, con número de registro digital: 166041, que dice: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir



En el caso, la parte accionante señaló como una de las normas impugnadas el artículo 109 de la Ley General de Educación porque, según su dicho, transgrede los principios de jerarquía normativa, seguridad jurídica, legalidad y reserva de ley, pues se traduce en una omisión legislativa parcial por no desarrollar suficientemente el contenido de un mandato del Constituyente Permanente, a saber, el artículo decimoséptimo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia educativa publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil diecinueve, en la medida en que, si bien aquella norma combatida incorpora los Comités de Planeación y Evaluación y define una de sus facultades, lo cierto es que no establece sus características generales para delimitar el alcance del resto de sus funciones ni los criterios de su conformación, sino que lo deja a la discrecionalidad de la autoridad administrativa, lo que impide el desarrollo del contenido constitucional que, de manera expresa, ordena que la ley secundaria defina la integración de los mencionados organismos.

Así, se aprecia que el acto impugnado no está constituido por una omisión legislativa absoluta, sino más bien se señala como tal una disposición legal y se ataca su contenido por considerarse que la regulación que contiene es deficiente e incompleta en función del mandato constitucional respectivo y, por ende, viola el principio de seguridad jurídica; lo que revela que, en su caso, el vicio atribuido se vincula con una omisión relativa en competencias de ejercicio obligatorio.

Por tanto, dado que, se insiste, la materia de impugnación no se constituye por una omisión legislativa absoluta, sino que, en realidad, se combate el contenido de una norma, no se actualiza el supuesto de improcedencia invocado por la Cámara de Diputados; sobre todo porque, en el eventual caso de que resulte fundado el vicio atribuido a dicha norma –desde luego, mediante la votación idónea– sí podría declararse su invalidez, lo que, derivado de la existencia del

una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, **tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.**"



mandato constitucional, obligaría al legislador a emitir una nueva que se ajuste al alcance de ese mandato.

No habiendo otro planteamiento vinculado con la improcedencia invocado por las partes y sin que este Alto Tribunal advierta la actualización de algún tema al respecto, se procede al estudio de la constitucionalidad de las normas impugnadas.

QUINTO.—**Litis.** Se circunscribe a analizar los temas esenciales siguientes:

• **Temas que inciden en el proceso de creación de la ley.**

I. Contra los artículos 56, 57 y 58 –contenidos en el capítulo VI "De la educación indígena"– de la Ley General de Educación, porque no se llevó a cabo el procedimiento previo de consulta indígena aun cuando median prerrogativas o intereses de grupos indígenas.

II. Contra los artículos 61 a 68 –contenidos en el capítulo VIII "De la educación inclusiva"– de la Ley General de Educación, porque no se llevó a cabo el procedimiento previo de consulta al grupo de personas con discapacidad aun cuando prevén cuestiones relacionadas con ellas.

• **Temas que inciden en el texto de la ley.**

III. Contra el artículo 106, último párrafo, específicamente en la porción normativa "a partir del 4o. grado de primaria", de la Ley General de Educación, porque hace una exclusión en contra de los niños de grados escolares inferiores para participar en la elección de los integrantes de los Comités Escolares de Administración Participativa.

IV. Contra el artículo 109 de la Ley General de Educación, porque no desarrolla suficientemente el contenido del artículo decimoséptimo transitorio del decreto de la reforma constitucional en materia educativa publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil diecinueve, pues, si bien introduce en la legislación secundaria a los Comités de Planeación y Evaluación, no establece sus características generales para delimitar el alcance de



sus funciones ni los criterios de su conformación, sino que lo deja a la discrecionalidad de la autoridad administrativa.

SEXTO.—**Estudio de los temas que inciden en el proceso de creación de la ley.** Por razón de orden, estos puntos jurídicos se analizan de manera destacada a continuación:

I. Artículos 56, 57 y 58 –contenidos en el capítulo VI "De la educación indígena"– de la Ley General de Educación

En relación con estas normas, **la pretensión esencial de la parte accionante se refiere a que, a su decir, son violatorias del derecho humano a la educación en relación con los diversos de consulta previa y legalidad, toda vez que, de manera anterior a su expedición, no se llevó a cabo el procedimiento de consulta indígena**, lo que resultaba indispensable en la medida de que dichas normas desarrollan en favor de las comunidades indígenas el respeto a sus derechos lingüísticos, la gradual gratuidad de la educación superior priorizando su inclusión, el ejercicio de sus derechos educativos y culturales, la valoración, preservación y desarrollo de la tradición oral y escrita y la consulta previa a cargo de autoridades administrativas educativas; esto es, se trata de un contenido normativo de interés para los pueblos y comunidades y que los afecta directamente, pues la intención es tutelar elementos asociados con su autodeterminación y la conservación de su cultura e identidad.

A efecto de atender a esta pretensión, es necesario reiterar la doctrina desarrollada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y el deber de las autoridades del Estado de garantizar y promover los principios de autodeterminación de dichos pueblos originarios y sus integrantes, **específicamente a través de su 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 pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses; para lo cual se retoma el criterio y análisis efectuado, en lo sustancial, por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la



acción de inconstitucionalidad 81/2018¹¹ el veinte de abril de dos mil veinte; así como la diversa acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada

¹¹ En el tema de trato, 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 Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales –en relación con la Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero–; y por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales; con voto en contra de los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán –en relación con la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero–.

Precedente recogido, a su vez, en las diversas **acciones de inconstitucionalidad 136/2020** fallada el ocho de septiembre de dos mil veinte –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 apartándose del párrafo ciento dos y por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales–, **164/2020** fallada el cinco de octubre de dos mil veinte –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–; **127/2019** fallada el trece de octubre de dos mil veinte– por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Franco González Salas–; **201/2020** fallada el diez de noviembre 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, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea–; **148/2020 y acumuladas** falladas el veintitrés de noviembre de dos mil veinte –por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, con voto en contra de los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán–; **241/2020 y sus acumuladas** falladas el tres de diciembre de dos mil veinte –por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Franco González Salas con reserva de criterio, con voto en contra de los Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán–; **158/2020 y sus acumuladas** falladas el tres de diciembre de dos mil veinte –por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea, con voto en contra de los Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo–; y **212/2020** fallada el uno de marzo de dos mil veintiuno –por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea–.



117/2019¹² el doce de marzo de dos mil veinte que, a su vez, destacó lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas,¹³ 15/2017 y sus acumuladas,¹⁴ 151/2017¹⁵ y 108/2019 y su acumulada 118/2019,¹⁶ falladas el diecinueve de octubre de dos mil quince, dieciséis de agosto de dos mil diecisiete, veintiocho de junio de dos mil dieciocho y el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, respectivamente; así como en la controversia constitucional 32/2012¹⁷ resuelta el veintinueve de mayo de dos mil catorce.

El artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto derivado de la reforma de catorce de agosto de dos mil uno, reconoció el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural;¹⁸ reconocimiento cuya base histórica se aprecia de la

¹² En el tema de trato, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán.

¹³ En el tema de trato, por unanimidad de diez 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 Aguilar Morales.

¹⁴ En el tema de trato, por unanimidad de once 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 Aguilar Morales.

¹⁵ En el tema de trato, por unanimidad de once 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, Aguilar Morales.

¹⁶ Por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra del Ministro Laynez Potisek.

¹⁷ En el tema de trato, por mayoría de diez 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 Silva Meza.

¹⁸ **Artículo 2.** 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. ...



respectiva exposición de motivos de la iniciativa presentada en su momento por el presidente de la República, en la que expresamente se indicó que "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**". De ahí que este Tribunal Pleno, en los precedentes a los que se ha hecho referencia en párrafos anteriores, ha considerado necesario atender a las propuestas conjuntas contenidas en los indicados Acuerdos de San Andrés Larráinzar, específicamente en lo aprobado el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis, a saber:

"... 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. ...

"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. ...**

"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. ..."



"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. ..."

Por su parte, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el once de julio de mil novecientos noventa, establece 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.**

"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."

Conforme a lo analizado, este Tribunal Pleno ha concluido reiteradamente que, de una interpretación progresiva de los artículos 2o. de la Constitución Federal –incluso en su texto anterior– y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se infiere que las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, **están 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.

En efecto, el indicado precepto constitucional 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; fijó 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.

Asimismo, reconoció el derecho de las comunidades indígenas de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, y de 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.

Mientras que, de manera expresa y desarrollada, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas en todos los temas que les afecten se encuentra reconocido expresamente en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. 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.

Actualmente, **el artículo 2o. de la Carta Magna en su texto vigente** y en lo que interesa dispone lo siguiente:

"Artículo 2o. ...

"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 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 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.

Específicamente, en el apartado B, primer párrafo, impone la obligación a 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 los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Más aún, en el apartado C –adicionado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve–, reconoce a



los pueblos y comunidades afromexicanas como parte de la composición pluricultural de la nación, por lo que les otorga, en lo aplicable, "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"; dentro de los cuales debe entenderse, evidentemente, la consulta previa a las normas generales y a las políticas públicas que incidan en ellos.

De esta forma, los pueblos y comunidades 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 comunidades afromexicanas 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.

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido¹⁹ que las consultas a estos pueblos 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, empleando diversos mecanismos como lo pueden ser, por ejemplo, las visitas o estudios periciales en materia antropológica.

¹⁹ Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Veintisiete de junio de dos mil doce. (Fondo y Reparaciones). Párrafos doscientos uno y doscientos dos.



Para que una consulta sea culturalmente adecuada, es necesario que se respete el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a la no asimilación cultural, consistente en que se reconozca y respete la cultura, historia, idioma y modo de vida de las poblaciones como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y se garantice su preservación.²⁰

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.

- **La consulta 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, 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.

Es importante enfatizar que para poder hablar de una consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas 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 aquellas comunidades.

²⁰ 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 Quincuagésimo primer periodo de sesiones. Mil novecientos noventa y siete. Párrafo cuarto. Inciso a).



Debe señalarse, como también se ha destacado en precedentes ya citados, particularmente en las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas y 151/2017, que si bien la decisión del Constituyente Permanente de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas 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 esa prerrogativa, también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido verse sobre derechos de los pueblos indígenas.

Así, **toda legislatura tiene 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 normativas susceptibles de afectarles directamente.**

Más aún, en la ya citada acción de inconstitucionalidad 81/2018, que fue retomada en las diversas acciones de inconstitucionalidad 212/2020 –también ya mencionada–, 179/2020²¹ y 131/2020,²² este Tribunal Pleno estimó que, si bien las consultas deben ser flexibles, lo cierto era que deben prever necesariamente algunas fases que, concatenadas, implicaran la observancia del derecho a la consulta conforme a los principios ya mencionados, a saber:

1. Fase preconsultiva que permita la identificación de la medida objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de

²¹ Fallado el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno 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.

²² Fallado el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno 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.



intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

2. 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; por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

3. Fase de deliberación interna, en la que los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

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

5. Fase de decisión, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

Ahora, en el caso, el quince de mayo de dos mil diecinueve fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el decreto de la reforma a la Constitución Federal en materia educativa, en cuya exposición de motivos se pugnó por un carácter intercultural de la educación a partir del reconocimiento de un considerable porcentaje de población indígena en nuestro país, que demanda la existencia de un sistema educativo que promueva el respeto de todas las personas independientemente de su cultura y, más aún, que se derribe el histórico modelo segregador que ha hecho parecer que la interculturalidad es sólo asunto de los pueblos indígenas y no un desafío que requiere de la participación de la sociedad en su conjunto, según se aprecia de la reproducción siguiente:

"... En la presente iniciativa también se introduce el carácter intercultural en la impartición de la educación, reconociendo la existencia de una sociedad culturalmente plural, con distintas realidades y necesidades de aprendizaje.

"La identidad cultural de las personas no es un elemento estático ni homogéneo, sino una realidad dinámica y plural que se construye y que



influye en el desarrollo de las personas, por este motivo es que la **educación intercultural es tan relevante**, porque pone en contacto diversidades y promueve el reconocimiento razonado del otro como portador de valores, pensamientos y emociones, con la intención de disminuir la persistencia de actitudes intolerantes.

"Una de las tareas esenciales de los sistemas educativos es promover el respeto de todas las personas independientemente de su cultura, fomentando valores que favorezcan actitudes solidarias, tolerantes, democráticas y de respeto a los derechos humanos.

"México es el país con más población indígena de América Latina, pues en 2010 era de 11.5 millones, con 6.9 millones de hablantes de lengua indígena. En ese año, en nuestro país habitaban 42% de los indígenas de toda la región y 51.1% de los hablantes. **Esta realidad requiere ser aprehendida a través de una perspectiva intercultural que obligadamente debe aterrizar en la política educativa, no como un mecanismo de exclusión o segregación, sino como un enfoque educativo global, integrador y reformador para la práctica educativa.**

"Al plantear la introducción de la interculturalidad como característica de la educación impartida por el Estado, se reconoce la composición diversa del aula, la escuela y los docentes, y la obligación de aquél de crear puentes y pautas de interacción entre los diversos. **Bajo esta concepción se pretende derribar, desde la letra constitucional, el histórico modelo segregador que ha hecho parecer que la interculturalidad es sólo asunto de los pueblos indígenas y no un desafío que requiere de la participación de la sociedad en su conjunto. ..."**

Y, en ese tenor, en el artículo 3o. de la Carta Magna, el Constituyente Permanente definió los criterios que orientarán la educación, entre los cuales, en el párrafo decimoprimer, inciso e), fijó el de **equidad**, por virtud de lo cual el Estado tiene la obligación de implementar medidas que combatan las desigualdades socioeconómicas, regionales y de género en el acceso, tránsito y permanencia en los servicios educativos, y de respaldar a estudiantes en vulnerabilidad social, mediante el establecimiento de políticas incluyentes y



transversales. Y, de manera específica, en el párrafo cuarto de esa porción normativa, se dispuso que **"En los pueblos y comunidades indígenas se impartirá educación plurilingüe e intercultural basada en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y cultural"**.

Así, en virtud de los artículos 73, fracción XXV, de la Constitución Federal, que faculta al Congreso de la Unión "para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad", y séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional, que dispone que "el Congreso de la Unión **deberá realizar las reformas a la legislación secundaria correspondiente**, a más tardar en un plazo de 120 días a partir de la publicación de este decreto", el Poder Legislativo Federal expidió la Ley General de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

En efecto, en la exposición de motivos presentada el dieciocho de julio de dos mil diecinueve por coordinadores e integrantes de diversos grupos parlamentarios, se expresó que "si bien es cierto, el mandato de la Constitución Política dispuso que se realizaran las adecuaciones a la legislación correspondiente, el cambio de paradigma en el modelo educativo **nos motiva en la necesidad de proponer una nueva Ley General de Educación**, que responda a los principios y valores plasmados como guía para garantizar el ejercicio del derecho a la educación"; y, en ese tenor, se hicieron propuestas para la construcción de la ley secundaria, entre las cuales destacó, evidentemente, la inclusión de directrices dirigidas a lograr la educación intercultural, según se aprecia de la reproducción siguiente:

"... Incluir la educación indígena. En toda sociedad democrática e igualitaria, es indispensable considerar medidas que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de todas las personas, que realmente tengan las oportunidades para el acceso y la permanencia en los servicios educativos. Se debe



priorizar a aquellos grupos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social como es el caso de la población indígena a partir de:

"• Implementar programas en las escuelas públicas para fortalecer la identidad cultural.

"• Proteger y garantizar los derechos de las personas docentes y de las y los estudiantes de la educación indígena intercultural y rural, con el propósito de preservar la diversidad cultural y étnica, a fin de combatir las desigualdades sociales, de género y regionales.

"• Es fundamental diseñar instrumentos de formación específicos para los docentes que laboran en áreas donde los alumnos viven en contextos sociales vulnerables o sean comunidades indígenas. ..."

Así, con base en estos antecedentes fue incorporado al título tercero de la Ley General de Educación un capítulo VI denominado "De la educación indígena", que se reproduce a continuación:

"Artículo 56. El Estado garantizará el ejercicio de los **derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas**, migrantes y jornaleros agrícolas. Contribuirá al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas nacionales como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

"La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas."

"Artículo 57. Las autoridades educativas consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o



afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"La secretaría deberá coordinarse con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas para el reconocimiento e implementación de la educación indígena en todos sus tipos y niveles, así como para la elaboración de planes y programas de estudio y materiales educativos dirigidos a pueblos y comunidades indígenas."

"Artículo 58. Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en este capítulo, las autoridades educativas realizarán lo siguiente:

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas o afromexicanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del territorio nacional;

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes;

"V. Tomar en consideración, en la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;



"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe; y,

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas."

Dada la calidad de general del ordenamiento en estudio –que implica que distribuye competencias entre los distintos niveles de gobierno, que sienta las bases para que las entidades (federales y locales) puedan darse sus propias normas y que resulta aplicable en los tres órdenes de gobierno–, se aprecia que las normas reproducidas –que constituyen los actos impugnados– introducen en el Sistema Educativo Nacional diversas directrices y medidas en materia de educación indígena que deben ser implementadas en todo el país y, se insiste, para todos los órdenes de gobierno, a saber:

- Obliga al Estado a garantizar el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas; y contribuir al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas nacionales como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

- La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas.

- Impone el deber de toda autoridad de consultar de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en



materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas.

- Establece la coordinación entre la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas para que se implemente la educación indígena en todos sus tipos y niveles, así como para elaborar los planes y programas de estudio y materiales educativos dirigidos a pueblos y comunidades indígenas.

- Ordenó la implementación de actuaciones específicas, a saber:

- Fortalecer las escuelas, los centros educativos integrales y los albergues escolares indígenas, en especial su infraestructura, los servicios básicos y la conectividad.

- Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas o afroamericanas, y promover su valoración.

- Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos en las diversas lenguas del territorio nacional.

- Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestros en las lenguas de las regiones correspondientes.

- En la elaboración de los planes y programas de estudio, atender los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

- Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe.



- Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas.

De este listado de directrices introducidas en la Ley General de Educación, se advierte que las normas combatidas son **susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de todo el país**; de ahí que existía la obligación de consultarles de manera directa y previa a la emisión del decreto de expedición de la ley a la que pertenecen las disposiciones combatidas.

Ciertamente, adquiere relevancia que se trata de un nuevo ordenamiento legal que es emitido en cumplimiento a una reforma constitucional, lo que revela que forma parte del nuevo paradigma que es introducido por la Constitución Federal a través de la creación del Sistema Educativo Nacional; situación que, de suyo, actualiza el supuesto de la consulta a pueblos indígenas y afromexicanos. Pero, además, no puede soslayarse la importancia del ordenamiento de que se trata, dado que, como se ha apuntado, se trata de una ley general que sienta las bases para que las entidades (federales y locales) puedan darse sus propias normas que sean aplicables a los tres órdenes de gobierno, desde luego, en materia de educación.

Más aún, las medidas implementadas por el legislador no implican meros formalismos, sino obligaciones, prerrogativas y pautas que, valorados de manera sistemática, inciden o pueden llegar a incidir en los derechos humanos, lingüísticos, culturales y de participación política, así como en los mecanismos de consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, 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 esos pueblos y comunidades en su autodeterminación.

Sobre todo porque, si bien la abrogada Ley General de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de julio de mil novecientos noventa y tres ya establecía especificidades en cuanto a la educación indígena –como era la obligación de promover el conocimiento y respeto de la pluralidad



lingüística de los pueblos indígenas, el derecho de éstos a la educación obligatoria en su propia lengua y español, la formación de maestros para la atención de educación indígena, el diseño de programas de capacitación en favor de maestros que no tuvieran licenciatura como nivel mínimo de formación, el deber de obtener un certificado de su bilingüismo y la obligación del Estado de proporcionar materiales educativos en las lenguas indígenas en las escuelas con este tipo de población—, lo cierto es que las normas combatidas pertenecen a un nuevo ordenamiento, se insiste, derivado de una reforma constitucional, lo que basta para que la autoridad legislativa tuviera que respetar el derecho a la consulta previa.

No obstante, con base en los autos que obran en el expediente, el procedimiento que dio origen a la legislación a la que pertenecen las normas impugnadas se efectuó en los términos siguientes:

1. El dieciocho de julio de dos mil diecinueve, los coordinadores de los Grupos Parlamentarios de Movimiento de Regeneración Nacional, Movimiento Ciudadano, Partido Encuentro Social, Partido de la Revolución Democrática y Partido Verde Ecologista de México presentaron en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General de Educación; iniciativa a la que se adjuntaron otras presentadas previamente por diferentes diputados respecto de diversas reformas a la Ley General de Educación.

2. En la misma fecha, la presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión turnó de manera directa la indicada iniciativa a la Cámara de Diputados.

3. También en esa fecha la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados acordó turnar a la Comisión de Educación la iniciativa para el dictamen correspondiente.

4. El diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve fue publicado en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos el dictamen con proyecto de decreto por el que



se expide la Ley General de Educación y se abroga la Ley General de la Infraestructura Física Educativa.

5. En sesión de la misma fecha, la Cámara de Diputados discutió y aprobó en lo general y en lo particular el proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Educación y se abroga la Ley General de la Infraestructura Física Educativa; y ordenó que pasara al Senado de la República.

6. El veinte de septiembre de dos mil diecinueve fue recibido por el Senado el proyecto de decreto y turnado para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Educación y de Estudios Legislativos.

7. El veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, las Comisiones Unidas de Educación y de Estudios Legislativos emitieron el dictamen respecto del proyecto de decreto –en sentido positivo–.

8. El veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve, el Pleno de la Cámara de Senadores llevó a cabo la primera lectura y dispensó la segunda, procedió a la discusión correspondiente y aprobó en lo general y en lo particular el proyecto de decreto.

9. El treinta de septiembre de dos mil diecinueve fue publicado el "Decreto por el que se expide la Ley General de Educación y se abroga la Ley General de la Infraestructura Física Educativa".

De acuerdo con lo anterior, es evidente que en la creación de la Ley General de Educación no se realizó consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas alguna, a pesar de que el legislador estaba obligado a hacerla, toda vez que el objeto y el contenido de las normas en comento los afectan directamente.

No pasan inadvertidas las manifestaciones de la Cámara de Senadores, de la Cámara de Diputados y del presidente de la República expresadas en sus informes en cuanto a que, bajo su consideración, no debía desarrollarse la consulta previa, pues:



1. La afectación en la situación de los grupos indígenas que genera la obligación de hacerlo debe entenderse en la medida en que la actuación legislativa implique un efecto perjudicial, restrictivo o negativo en sus derechos, en su vida o en su entorno –como lo sería la pérdida de territorios, desalojo de sus tierras, reasentamientos, agotamiento de los recursos necesarios para su subsistencia física y cultural, destrucción y contaminación ambiental, desorganización social y comunitaria o daños sanitarios y nutricionales–.

2. Las normas impugnadas son consistentes con los derechos que otorgan los artículos 2, apartado B, fracción II, y 3, inciso e), de la Constitución Federal, porque establecen la protección más amplia para los pueblos y comunidades indígenas, pues tienen como finalidad garantizarles el acceso universal a la educación básica, media superior y superior, pública y gratuita; además, reconocen el derecho a la consulta cuando las autoridades administrativas adopten medidas en materia educativa, lo que implica un beneficio para aquellos grupos y no perjuicio alguno.

Empero, contrariamente a lo sostenido por dichas autoridades, no estaban eximidas de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas antes de emitir las normas combatidas que, como se ha concluido, se dirigen a regular diversos aspectos que pueden afectar su esfera de derechos a nivel nacional.

En efecto, es de reiterarse que el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes dispone que los gobiernos tienen el deber de "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**"; mientras que el actual texto del artículo 2o. de la Constitución Federal indica que la Federación, las entidades federativas y los Municipios "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**"; conforme a lo cual, es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que la



consulta indígena y afroamericana en la vía legislativa se activa cuando los cambios legislativos **son susceptibles de afectar directamente** a los pueblos y comunidades respectivos.

Sin embargo, esta afectación –que obliga a practicar una consulta previa– no debe entenderse en el sentido de que la actuación legislativa necesariamente debe implicar un efecto perjudicial, restrictivo o negativo en sus derechos, en su vida o en su entorno, sino que, en realidad, basta que el contenido normativo repercute o pueda repercutir en su situación de cualquier manera para que se configure la obligación a que se refieren las disposiciones constitucional y convencional descritas en el párrafo precedente.

Y, en ese tenor, es cierto que las normas impugnadas tuvieron como finalidad desarrollar el contenido de los artículos 2o., apartado B, fracción II, y 3, párrafo decimosegundo, inciso e), de la Constitución Federal, en la medida que buscan garantizar en favor de los grupos indígenas y afroamericanos el acceso universal a la educación básica, media superior y superior, pública y gratuita, además de que reconocen el derecho a la consulta cuando las autoridades administrativas adopten medidas en materia educativa, lo que, en principio, constituye un conjunto de directrices favorables para dichos grupos; no obstante, lo que subyace es que se trata de medidas legislativas que inciden en el contexto de la educación indígena y, por ello, resultaba menester que se efectuara la consulta en comento.

Compartir la postura del Congreso de la Unión y del presidente de la República implicaría permitir que la autoridad o, incluso, este Alto Tribunal sustituya los intereses de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y valore qué es lo que más les beneficie desde una actuación legislativa y/o un control abstracto, cuando precisamente esto es parte del objetivo de una consulta previa.

Ciertamente, el artículo 2o., apartado B, de la Constitución Federal dispone de manera específica 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 los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos; extremo que debe entenderse extendido a las comunidades afroamericanas conforme a lo dispuesto en el apartado C que reconoce en su favor el resto de los derechos previstos en la indicada disposición constitucional. Por lo que la consulta previa se constituye como una garantía de protección del principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, 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.

Así, para que podamos 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 y afroamericanos, no sean producto de una imposición, sino resultado de procedimientos que respeten sus preferencias dentro de una serie de opciones razonables.

El derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas protege su autodeterminación a través de la participación activa 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.

Por tanto, el legislador estaba obligado a realizar una consulta previa en materia indígena y afroamericana, pues aun cuando se trate sólo de un apartado de la Ley General de Educación, al no haberlo hecho, ignoró la autodeterminación de los pueblos y comunidades, y les vedó la oportunidad de opinar sobre un tema que es susceptible de impactar en su cosmovisión, lo que implica una forma de asimilación cultural.

Máxime que la necesidad de implementar una consulta tiene una doble justificación: por una parte, es necesaria para impedir que se genere una medida o una carga que pueda perjudicar a los grupos indígenas y afroamericanos y, por la otra, permite escuchar las voces de colectivos históricamente discrimi-



minados y enriquecer el diálogo con propuestas que, posiblemente, el cuerpo legislativo no habría advertido en forma unilateral.

Por ello, basta que en este caso se advierta que las disposiciones combatidas deriven de un nuevo paradigma constitucional y contengan nuevas prerrogativas legislativas que inciden de manera directa en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para exigir como requisito de validez que se haya celebrado una consulta.

Ahora, en el caso, las Cámaras de Diputados y de Senadores y el presidente de la República exponen que, previamente a la expedición de las normas combatidas, **aun cuando no se realizó una consulta específica con estos grupos**, lo cierto es que se realizaron foros de consulta a través de los cuales la Secretaría de Educación Pública y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior **convocaron a la construcción del marco institucional en materia educativa a académicos, investigadores, especialistas y público en general a formular sus opiniones y propuestas**; a partir de lo cual se organizaron seis foros regionales de consulta y una plataforma en línea a disposición de toda la ciudadanía (www.consultaleyese secundarias.mx del uno al treinta y uno de julio de dos mil diecinueve).

Al respecto, se destaca que las indicadas autoridades no exhiben constancias propias de los foros a que se refieren, es decir, no prueban las circunstancias específicas en que se realizaron. Sin embargo, en la exposición de motivos que dio lugar a la Ley General de Educación se hace referencia a dichos foros realizados a lo largo del país en los términos siguientes:

- El veintisiete de junio de dos mil diecinueve en la Universidad Autónoma de Nuevo León, con base en una convocatoria dirigida a los Estados de Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.
- El veintiocho de junio de dos mil diecinueve en la Universidad Autónoma Juárez de Tabasco, con base en una convocatoria dirigida a los Estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quinta Roo, Tabasco y Veracruz.



- El dos de julio de dos mil diecinueve en la Universidad Autónoma de Puebla, con base en una convocatoria dirigida a los Estados de Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.
- El tres de julio de dos mil diecinueve en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, con base en una convocatoria dirigida a los Estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora.
- El nueve de julio de dos mil diecinueve en la Universidad de Guadalajara, con base en una convocatoria dirigida a los Estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nayarit y Michoacán.
- El once de julio de dos mil diecinueve en el Centro ANUIES, con base en una convocatoria dirigida a la Ciudad de México y el Estado de México.

Foros en cuyas ponencias y relatorías, afirman las autoridades legislativa y ejecutiva, se abordaron temas relacionados con la Ley General de Educación, entre ellos, el de la "Educación y los pueblos indígenas".

Más aún, las propias autoridades, en sus informes, comunicaron "la realización de diversas audiencias públicas donde se presentaron y discutieron propuestas relacionadas con la educación indígena e inclusiva". Empero, tampoco exhibieron algún documento en el que se hagan constar estas audiencias; y, de la exposición de motivos, se aprecia que, **en realidad, se trata de audiencias públicas que precedieron no a la Ley General de Educación, sino a la reforma constitucional en materia educativa de quince de mayo de dos mil nueve**, pues en esa etapa legislativa expresamente se indica lo siguiente:

"... En reunión de trabajo, el día 24 de enero de 2019, las Juntas Directivas de las Comisiones Unidas de Educación y de Puntos Constitucionales en la Cámara de Diputados, aprobaron un acuerdo por el que se estableció el procedimiento para el análisis, discusión y elaboración del **acuerdo por el que se estableció el procedimiento para el análisis, discusión y elaboración del proyecto de dictamen a la iniciativa enviada por el Gobierno Federal por**



el que se reforman los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Lic. Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de determinar el formato y método de trabajo conforme al cual se desarrollará el mencionado procedimiento.

"Se determinó la organización y realización de una serie de **audiencias públicas convocando a los actores interesados en el tema educativo y que en estos espacios se presentaran sus propuestas**. Asimismo, se determinaron las fechas y los actores convocados:

"• Audiencia pública: **docentes y representantes sindicales**, miércoles 6 de febrero de 2019.

"• Audiencia pública: **especialistas en el tema y académicos**, viernes 8 de febrero de 2019.

"• Audiencia pública: **escuelas normales y educación superior**, sábado 9 de febrero de 2019.

"• Audiencia pública: **diputadas y diputados locales y federales, senadores y senadoras de la República**, lunes 11 de febrero de 2019.

"• Audiencia pública: **organizaciones de la sociedad civil y organismos nacionales e internacionales en el ámbito educativo**, miércoles 13 de febrero de 2019.

"• Audiencia pública: **asociaciones de padres, madres de familia y alumnos de diferentes tipos y niveles educativos**, viernes 15 de febrero de 2019.

"Audiencia pública: **organismos educativos públicos, autoridades educativas federales y estatales**, sábado 16 de febrero de 2019. ..."

Como puede apreciarse, las actuaciones aquí referidas de ninguna manera pueden considerarse como una consulta a grupos indígenas y afromexicanos



porque no se aprecia que la convocatoria a los foros y audiencias en comento se haya dirigido a esas comunidades o, siquiera, que se haya difundido o que se les haya hecho llegar de manera alguna; y, desde luego, tampoco se aprecia su participación.

Así, tampoco puede hablarse de que se satisficieron los requisitos que demandan las consultas indígenas y afromexicanas, a saber: 1) **culturalmente adecuada** –que significa que debe de realizarse de conformidad con los métodos o procesos de toma de decisión tradicionales de las comunidades consultadas, a través de sus instituciones representativas–; 2) **informada** –que implica la obligación de brindar y aceptar información y mantener una comunicación constante con las comunidades afectadas en relación con el contenido de la medida a implementar, buscando que tengan conocimiento de las posibles consecuencias–; y 3) **de buena fe** –que implica pugnar por lograr un acuerdo u obtener el consentimiento de las comunidades sobre la medida legislativa final–.

En efecto, en realidad, el Congreso de la Unión no tomó en consideración a las comunidades indígenas y afromexicanas para el diseño de las normas combatidas, en la medida en que no se les convocó a consulta alguna, sino que las actuaciones analizadas se trataron de convocatorias difundidas de manera masiva pero sin que, en la delimitación de los sujetos destinatarios, se incluyera a los grupos indígenas que son la población potencialmente afectada por las medidas legislativas, pues son ellos los directamente interesados y legitimados para tomar decisiones sobre sus asuntos.

Asimismo, no se advierte de ninguna constancia o hecho acreditado que en las mesas de discusión y/o audiencias que se llevaron a cabo hayan participado representantes legítimos de las comunidades a consultar; es decir, que éstos hayan estado en aptitud de presentar sus opiniones.

Tampoco se aprecia un proceso de diálogo o una comunicación constante, de donde se pudiera apreciar un intercambio real de propuestas a través de procesos de seguimiento para intentar llegar a un acuerdo, o construir una iniciativa de ley que verdaderamente recogiera las preocupaciones de las comunidades indígenas y afromexicanas.



Al contrario, como ya se ha apuntado, las audiencias públicas ni siquiera precedieron a la Ley General de Educación, sino que se llevaron a cabo en función de la reforma a la Constitución Federal en materia educativa; por lo que nada tienen que ver con las normas impugnadas.

Mientras que los foros que se llevaron a cabo previamente al inicio del proceso legislativo de la indicada Ley General de Educación, tuvieron un objeto demasiado difuso, a saber: 1) recibir propuestas, sugerencias, opiniones y recomendaciones para la construcción de la reforma educativa en general; y, 2) conocer y discutir las propuestas de reformas que existían. Es decir, se trató de meros debates públicos para que el Congreso de la Unión se allegará de la información que considerara suficiente para elaborar la Ley General de Educación, pero ni siquiera tuvieron como objeto específico someter las medidas legislativas finalmente contenidas en los artículos 56 a 58 de dicho ordenamiento a las comunidades afectadas, para que ellos decidieran sobre la conveniencia o no de su adopción.

En conclusión, de manera previa a la iniciativa y durante el procedimiento legislativo propiamente dicho, de las constancias presentes en el expediente **no hay alguna evidencia que permita a esta Suprema Corte apreciar la formulación de una consulta con los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas** para la expedición de la Ley General de Educación –específicamente de sus artículos 56, 57 y 58 contenidos en el capítulo VI "De la educación indígena"–, lo que pone de manifiesto que fue expedida en violación a los artículos 2 y 3 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, **por lo que debe declararse su invalidez.**

II. Artículos 61 a 68 –contenidos en el capítulo VIII "De la educación inclusiva"– de la Ley General de Educación

En relación con estas normas, **la pretensión esencial de la parte accionante se refiere a que, a su decir, son violatorias del derecho humano a la educación en relación con los diversos de consulta previa y legalidad, toda vez que, de manera anterior a su expedición, no se llevó a cabo el procedimiento de consulta a grupos de personas con discapacidad.**



A efecto de atender a esta pretensión, es necesario reiterar lo que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado **en torno a la consulta a grupos de personas con discapacidad cuando las autoridades pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses**; para lo cual se retoma el análisis efectuado por este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 1/2017,²³ 68/2018,²⁴ 41/2018 y su acumulada 42/2018,²⁵ 201/2020²⁶ y 212/2020,²⁷ falladas el veintisiete de agosto y uno de octubre de dos mil diecinueve, veintiuno de abril y diez de noviembre de dos mil veinte, y uno de marzo de dos mil veintiuno, respectivamente.

En dichos precedentes, este Tribunal Pleno destacó que la obligación de consultar a las personas con discapacidad deriva del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad –que forma parte del parámetro de regularidad de todas las normas del orden jurídico mexicano conforme al artículo 1o. de la Constitución Federal que, en su párrafo primero, establece que "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 ..."–; disposición internacional que indica lo siguiente:

²³ En el tema de trato, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá.

²⁴ En el tema de trato, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de la Ministra Esquivel Mossa.

²⁵ En el tema de trato, 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.

²⁶ En el tema de trato, 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 Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁷ En el tema de trato por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.



"Artículo 4.3. En la **elaboración** y aplicación **de legislación** y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, **los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.**"

Este mandato constituye un mecanismo directo para salvaguardar la participación de las personas con discapacidad, garantizada desde el preámbulo y los principios generales de la propia convención que, en lo conducente, señala:

"Preámbulo. Los Estados Partes en la presente convención: ...

"o) Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de **participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente** ..."

"Artículo 3. Principios generales. Los principios de la presente convención serán: ...

"c) La **participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; ...**"

Para comprender a cabalidad la obligación de consultar a personas con discapacidad, resulta relevante destacar algunas cuestiones del contexto en el que surge y su importancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos.

En primer lugar, la razón que subyace a esta exigencia consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda–, favoreciendo un "modelo social" en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas



con discapacidad, significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista. Al respecto, es ilustrativa la tesis 1a. VI/2013 (10a) de la Primera Sala de rubro: "DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD."²⁸

En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 3.a),²⁹ su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12)³⁰ y su derecho a la participación (artículo 3.c y artículo 29)³¹ que se plasmó

²⁸ Publicada en el *Semanario Judicial Federal y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, enero de dos mil trece, página seiscientos treinta y cuatro, con número de registro digital: 2002520, que dice: "DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de 'prescindencia' en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado 'rehabilitador', 'individual' o 'médico, en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo 'social', el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva –que involucren un actuar y no sólo una abstención de discriminar– que atenúan las desigualdades."

²⁹ **"Artículo 3. Principios generales.** Los principios de la presente convención serán:

"a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; ...

"c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; ..."

³⁰ **"Artículo 12. Igual reconocimiento como persona ante la ley.**



en el lema del movimiento de personas con discapacidad: "Nada de nosotros sin nosotros".

"1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

"2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

"3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

"4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.

"5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados Partes tomarán todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria."

³¹ **"Artículo 29. Participación en la vida política y pública.** Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:

"a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante:

"i) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;

"ii) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda;

"iii) La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar; b) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos y, entre otras cosas:

"i) Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos;

"ii) La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones."



Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la citada convención, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas; ello aseguró su calidad y su pertinencia para esas personas.³²

Por tanto, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales, es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás.

Cabe hacer referencia a diversos documentos elaborados por organismos internacionales en su labor de interpretación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, específicamente por los lineamientos que sobre las consultas aportan, como lo es el informe de la relatora especial sobre los derechos de las personas con discapacidad presentado al Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas el doce de enero de dos mil dieciséis, en el que, en relación con los procedimientos legislativos, se señala lo siguiente:

"... Las personas con discapacidad pueden participar en los procesos legislativos de distintas maneras. En muchos países, los ciudadanos tienen derecho a proponer iniciativas legislativas, referendos y peticiones, sin el respaldo de los partidos políticos o las autoridades públicas. Los Estados deben asegurar que sus procedimientos de democracia directa sean plenamente accesibles a las personas con discapacidad.

"Aunque el proceso legislativo puede variar de un país a otro, los órganos legislativos deberían garantizar la participación de las personas con

³² Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, Observación General Número 7 sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la convención. Nueve de noviembre de dos mil dieciocho. Párrafo uno.



discapacidad en todo el proceso, incluso en las reuniones de deliberación celebradas por las cámaras para debatir y votar proyectos de ley sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad. Los órganos legislativos nacionales deberían incluir disposiciones concretas en sus reglamentos para dar cabida a la participación de las organizaciones que representan a personas con discapacidad en los grupos consultivos y los comités legislativos, así como en las audiencias públicas y las consultas en línea. También debe asegurarse la accesibilidad de las instalaciones y los procedimientos. ..."

Por su parte, el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo, elaborado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (NU-DAES), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Unión Interparlamentaria (UIP), apunta:

"... Las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y otros procesos decisorios que les afecten, del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia convención. También se les debe alentar a que presenten observaciones y ofrezcan asesoramiento cuando se apliquen las leyes. **Hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con preaviso y publicidad suficientes), solicitando presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos entre un público más amplio, a través de sitios web parlamentarios y por otros medios.**

"Los parlamentos deben velar por que sus leyes, procedimientos y documentación estén en formatos accesibles, como macrotipos, Braille y lenguaje sencillo, con el fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la elaboración de legislación en general y, específicamente, en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio del parlamento y otros lugares donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad. ..."

Por último, debe hacerse especial hincapié en la Observación General 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños con discapaci-



dad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en la cual se reitera la necesidad de las consultas desde las fases iniciales de los procedimientos de aprobación de normas generales y políticas relativas a la discapacidad, según se aprecia de la parte conducente que se reproduce a continuación:

"... A fin de cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 4, párrafo 3, los Estados Partes deberían incluir la obligación de celebrar consultas estrechas e integrar activamente a las personas con discapacidad, a través de sus propias organizaciones, en los marcos jurídicos y reglamentarios y los procedimientos en todos los niveles y sectores del Gobierno. **Los Estados partes deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad. Por lo tanto, las consultas deberían comenzar en las fases iniciales y contribuir al resultado final en todos los procesos de adopción de decisiones.** Las consultas deberían comprender a las organizaciones que representan a la amplia diversidad de personas con discapacidad a nivel local, nacional, regional e internacional. ..."

Así, para satisfacer la obligación de consulta, es necesario que ésta sea previa, pública, abierta y que, en el caso de leyes, se realice conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria; siendo menester que se informe de manera amplia, accesible, y por distintos medios acerca de los términos de esa consulta, así como de la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, podrán participar en ella.

Ahora, en la exposición de motivos del decreto de reforma a la Constitución Federal en materia educativa publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil diecinueve, también se pugnó por una educación inclusiva en favor de los niños y adolescentes con discapacidad, según se aprecia de la reproducción siguiente:

"... En principio se propone adicionar en el texto del artículo 3 la premisa de que la educación que imparta el Estado debe ser inclusiva. Esta reforma y adición se deriva de la sentencia de amparo en revisión 714/2017 en la que la Su-



prema Corte de Justicia de la Nación determinó que: 'de acuerdo con el derecho fundamental a la educación inclusiva, **todos los niños, niñas y adolescentes con discapacidad pertenecen y deben integrarse al sistema educativo 'general u ordinario' –sin reglas ni excepciones–, por lo que cualquier exclusión con base en esa condición resultará discriminatoria** y, por ende, inconstitucional'. Y continúa: 'razón por la cual, tales barreras, así como los prejuicios o estereotipos que subyacen a la discapacidad, deben ser combatidos y eliminados para proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, así como promover el respeto de su dignidad inherente'.

"En este sentido se vuelve necesario establecer que **la educación que imparta el Estado debe ser inclusiva**, en correspondencia con el ejercicio del derecho a la educación, al derecho y principio de igualdad, mismos que se contemplan en el texto constitucional.

"Se realiza énfasis en la inclusión en el sentido de que, al ser un derecho de toda persona, debe ser compatible y contar con los apoyos y ajustes al entorno donde se desarrolla comúnmente la educación que se entiende como 'regular', sin que las medidas o criterios utilizados promuevan directa o indirectamente la segregación, resulta preocupante que en México el derecho a la educación tiende a ser menos accesible para quienes más lo necesitan.

"El Estado está obligado a respetar y promover la educación inclusiva, la cual se basa en el principio de que 'siempre que sea posible todos los niños deben estudiar juntos, sin establecer ningún tipo de diferencias. La educación inclusiva reconoce que todo niño tiene características, intereses, capacidades, y necesidades de aprendizaje particulares y que los alumnos con necesidades educativas especiales deben tener acceso al sistema de educación general y encontrar acomodo en él mediante una pedagogía centrada en el niño'. ..."

Y, como ha quedado apuntado, en el artículo 3o. de la Carta Magna, el Constituyente Permanente definió los criterios que orientarán la educación, entre los cuales, en el párrafo decimoprimer, inciso f), fijó la **inclusión**, por virtud de la cual deberá "tomar en cuenta las diversas capacidades, circunstancias y necesidades de los educandos. Con base en el principio de accesibilidad se reali-



zarán ajustes razonables y se implementarán medidas específicas con el objetivo de eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación".

Así, en cumplimiento a los artículos 73, fracción XXV, de la Constitución Federal y séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional en comento, el Poder Legislativo Federal expidió la Ley General de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, en la que incorporó al título tercero, un capítulo VIII denominado "De la educación inclusiva", que se reproduce a continuación:

"Artículo 61. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos."

"Artículo 62. El Estado asegurará la educación inclusiva en todos los tipos y niveles, con el fin de favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, para lo cual buscará:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Nacional por motivos de origen étnico o nacional, creencias



religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras; y,

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación."

"Artículo 63. El Estado proporcionará a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad."

"Artículo 64. En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

"Las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizarán lo siguiente:

"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;



"V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva; y,

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

"La secretaría emitirá lineamientos en los cuales se determinen los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial a los que se refiere el presente artículo y se cumpla con el principio de inclusión."

"Artículo 65. Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema Braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad; y,



"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."

"Artículo 66. La autoridad educativa federal, con base en sus facultades, establecerá los lineamientos necesarios que orienten la toma de decisiones relacionadas con los mecanismos de acreditación, promoción y certificación en los casos del personal que preste educación especial."

"Artículo 67. Para la identificación y atención educativa de los estudiantes con aptitudes sobresalientes, la autoridad educativa federal, con base en sus facultades y la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los tipos de educación básica, así como la educación media superior y superior en el ámbito de su competencia. Las instituciones que integran el Sistema Educativo Nacional se sujetarán a dichos lineamientos.

"Las instituciones de educación superior autónomas por ley podrán establecer convenios con la autoridad educativa federal a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación, dirigidos a educandos con aptitudes sobresalientes."

"Artículo 68. En el Sistema Educativo Nacional, se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables."

Las normas reproducidas –que constituyen los actos impugnados– introducen en el Sistema Educativo Nacional diversas directrices y medidas en materia de educación inclusiva que deben ser implementadas en todo el país y para todos los órdenes de gobierno, a saber:

- Define la educación inclusiva como el conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.



- El Estado, para asegurar la educación inclusiva, deberá incorporar las acciones siguientes:
 - Favorecer el máximo logro de aprendizaje reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana.
 - Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos, fomentando la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria.
 - Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Nacional por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje.
 - Implementar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación.
 - El Estado tendrá el deber de otorgar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral.
 - Todas las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizarán lo siguiente:
 - Prestar educación especial previa valoración por parte de los educandos padres de familia o tutores del personal docente;
 - Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, pero sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado.
 - Establecer un sistema de diagnóstico temprano.
 - Garantizar la formación de todo el personal docente para que contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje, y preste los apoyos que los educandos requieran.



- Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes.
- Además, las mismas autoridades educativas ofrecerán las medidas específicas siguientes:
 - Facilitar el aprendizaje del sistema Braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad.
 - Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas.
 - Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados.
 - Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad.
 - Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades.
 - Las instituciones de educación superior autónomas por ley podrán establecer convenios con la autoridad educativa federal a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación, dirigidos a educandos con aptitudes sobresalientes.
 - Incorpora al Sistema Educativo Nacional a la propia Ley General de Educación, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y a las demás normas atinentes.

Como puede apreciarse, estas disposiciones constituyen la regulación medular y esencial de la forma en que debe llevarse a cabo la educación en todo el país, específicamente en relación con las condiciones de las personas con discapacidad, para lo cual, el objetivo principal es lograr la inclusión a tra-



vés de una serie de medidas que deben implementarse por las autoridades federales y locales y aplicarse en los tres órdenes de gobierno.

Por esta razón, **no queda duda de que la medida afecta a las personas con discapacidad, habida cuenta de que aquellas normas regulan el actuar de las autoridades educativas en relación con la educación inclusiva** orientada a eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación de dicho grupo de personas, lo que evidentemente implica situaciones fácticas que lo involucran; y, por ello, se debió de haber llevado a cabo la consulta.

Empero, como se advierte del proceso legislativo que dio lugar a la Ley General de Educación descrito en párrafos precedentes, no se realizó ninguna consulta a personas con discapacidad ni a las asociaciones que las representan previamente a su expedición, a pesar de que, se insiste, el legislador estaba obligado a hacerla.

Ciertamente, las Cámaras de Senadores y de Diputados y el presidente de la República, al rendir sus informes, plantearon que no quedaron conminados a practicar la consulta a grupos de personas con discapacidad, toda vez que:

a. La Ley General de Educación regula el sistema educativo a nivel nacional y no solamente la educación inclusiva; es decir, los temas vinculados con las personas con discapacidad no se constituyen como torales, sino que se trata de aspectos aislados que no demandan la consulta.

b. Las normas combatidas sólo prevén obligaciones para el Estado y para las autoridades educativas con la finalidad de dar efectividad al derecho de acceso a la educación a todas las personas previsto en los artículos 3 de la Constitución Federal, 61 de la propia Ley General de Educación y 12 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, lo que no configura derecho sustantivo alguno que amerite el ejercicio de la consulta previa a través de las asociaciones que representan a esas personas.

Sin embargo, es irrelevante el hecho de que la Ley General de Educación regule el sistema educativo a nivel nacional y no solamente la educación inclusiva, así como que las normas combatidas prevean derechos en favor de las



personas con discapacidad y no restricciones, dado que estas circunstancias no eximían a la autoridad legislativa de realizar la consulta a los grupos respectivos, pues lo relevante es que, en un apartado destacado, contiene normas sobre cuestiones relacionadas con esas personas, lo que basta para que se genere en su favor el derecho a la consulta a que se refiere el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Esto es, esta disposición convencional, en relación con el derecho a la consulta previa, no prevé ninguna restricción de tipo formal, en la medida en que no condiciona el cumplimiento de la obligación de consulta a cargo del Estado a que los temas vinculados con las personas con discapacidad estén abordados en cada una de las disposiciones de la ley en cuestión o, al menos, en la mayoría de ellos, sino que basta un ejercicio legislativo que dé lugar a un contenido normativo que contenga efectivas funciones, prerrogativas, limitaciones, reducciones o adiciones en tópicos relacionados con aspectos que tengan relación con la situación de aquellas personas, o que tengan la intención de regular ésta, para que se actualice el supuesto que impone el deber de llevar a cabo la consulta.

Siendo que, en el caso, contrariamente a lo sostenido por las autoridades legislativas, no se trata de disposiciones aisladas que no afecten realmente a las personas con discapacidad, sino que, como se ha visto, aunque no todos los preceptos de la Ley General de Educación se refieran o tengan relación expresa con esas personas, lo cierto es que las normas combatidas tienen una incidencia clara sobre sus intereses, pues en ellas se articula el sistema de educación nacional en el que, por mandato del Constituyente Permanente, rige el principio de inclusión.

Más aún, en relación con el alcance del enunciado normativo contenido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en cuanto hace referencia a "cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad" cuya configuración obliga a la realización de consultas previas, conviene tener en cuenta que la ya mencionada Observación General 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala que dicha expresión se refiere a "toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole **que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad**"; y, más adelante, indica que



"algunos ejemplos de cuestiones que afectan directamente a las personas con discapacidad son la desinstitucionalización, los seguros sociales y las pensiones de invalidez, la asistencia personal, los requerimientos en materia de accesibilidad y las políticas de ajustes razonables. **Las medidas que afectan indirectamente a las personas con discapacidad** podrían guardar relación con el derecho constitucional, los derechos electorales, el acceso a la justicia, el nombramiento de las autoridades administrativas a cargo de las políticas en materia de discapacidad o **las políticas públicas en los ámbitos de la educación**, la salud, el trabajo y el empleo"; de lo que se infiere que las normas que definen políticas públicas en materia de educación tienen una repercusión en la situación e intereses de las personas con discapacidad que demandan la realización de una consulta previa.

Observación general que, si bien no es obligatoria –en tanto que no satisface las características para ser consideradas tratados internacionales–, lo cierto es que tiene un carácter orientador para este Alto Tribunal en la medida en que fue emitida por el único órgano creado específicamente para interpretar y monitorear la adecuada implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad por los distintos Estados miembros; sobre lo cual es aplicable la tesis 2a.CXXX/2016 de la Segunda Sala de título y subtítulo: "COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. SUS OBSERVACIONES RESPECTO A LA CONVENCIÓN RELATIVA RESULTAN DE CARÁCTER ORIENTADOR."³³

³³ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 37, Tomo I, diciembre de dos mil dieciséis, página doscientos ocho, con número de registro digital: 2013232, que dice: "COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. SUS OBSERVACIONES RESPECTO A LA CONVENCIÓN RELATIVA RESULTAN DE CARÁCTER ORIENTADOR. Las observaciones realizadas por el referido Comité carecen de las características para ser consideradas como un tratado internacional en materia de derechos humanos que resulte obligatorio para el Estado Mexicano; sin embargo, conforme al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 2008, es el único órgano –conformado por expertos independientes–, facultado para supervisar lo relativo a la aplicación de la convención –creada con el propósito de promover, proteger y garantizar el disfrute pleno y por igual del conjunto de los derechos humanos por las personas con discapacidad–, por lo cual, una vez que ésta fue signada y ratificada por el Estado Mexicano, es conveniente acudir a su contenido, a efecto de alcanzar una plena y efectiva aplicabilidad que se refleje dentro del orden jurídico interno y, por ende, las observaciones aludidas resultan de carácter orientador."



Y, en ese tenor, también resulta irrelevante que, a través de las normas combatidas, la intención sea establecer beneficios en favor de las personas con discapacidad, pues ello de ninguna manera puede vedarles el derecho de participar en la formación de las medidas legislativas, que obedece a la posibilidad de prevenir la generación de cargas perjudiciales y a la necesidad de escuchar precisamente al colectivo que fácticamente y por experiencia conoce la realidad y la problemática a enfrentar y que, precisamente por su situación, ha vislumbrado posibles soluciones que deben ser oídas por el legislador a efecto de, en su caso, incorporarlas al orden jurídico nacional.

Ahora, del dictamen del proyecto de decreto de la Ley General de Educación, se desprende que la Comisión de Educación precisó que ese documento "se elaboró retomando propuestas presentadas en los ejercicios de parlamento abierto convocados por esta dictaminadora y considerando además las iniciativas que sobre la materia han presentado en esta Cámara de Diputados durante esta legislatura". Y, al respecto, se hace referencia a diversos foros de discusión sobre la iniciativa de la ley que ahora se impugna, entre ellos, a la audiencia pública realizada el veintiséis de junio de dos mil diecinueve con diversos interesados, a saber: un Magistrado del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, representantes de la organización Suma por la Educación, el secretario General del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, un docente en educación física, un supervisor escolar de secundarias técnicas, maestros jubilados y de educación especial en Jalisco y Guanajuato, el director del Instituto Global de Estudios sobre Sindicalismo, la secretaria de Atención a Personas con Discapacidad del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, un integrante de la Red de Universidades Alternativas, un representante de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior, el presidente de la Asociación Mexicana de Profesores de Filosofía de Educación Media Superior, asociación civil, un integrante del Colegio de Bachilleres del Estado de Jalisco, la Rectora de la Universidad Autónoma de Querétaro, representantes de la Alianza de Maestros, un representante de la Escuela Superior de Educación Física de la Ciudad de México, un maestro en desarrollo educativo de la Universidad Pedagógica Nacional, una maestra de secundarias generales del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, un representante de Scouts de México, un integrante de la Confederación Nacional de Sindicatos de los CECYTES, supervisoras de diversas



zonas escolares, un profesor normalista y docente de secundaria y bachillerato, profesores y docentes de educación primaria, media superior y bachillerato, un especialista en excelencia docente y profesor de educación media superior en Puebla, y una asesora técnica pedagógica en el Estado de Nuevo León.

Como se ve, este foro convocó a agrupaciones de la sociedad civil, representantes de dependencias estatales, maestros y autoridades en diversos planteles de educación básica, media superior y superior. Sin embargo, la realización de esta mesa de análisis no es suficiente para acreditar el requisito de consulta previa y estrecha a las personas con condición de discapacidad.

Ciertamente, el objetivo que busca la consulta previa es que el órgano respectivo tome en cuenta su voz en los procesos legislativos y de otra índole que les afectan, a efecto de favorecer un modelo social que genere servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con discapacidad. De esta manera, los legisladores pueden tomar en cuenta sus manifestaciones, opiniones e ideas y estar en mejor disposición de adaptar la ley a las respectivas necesidades.

Sin embargo, ni de las constancias que obran en el expediente ni de los hechos que resultan notorios para este Tribunal Pleno se desprende que el ejercicio de análisis en foros de discusión satisfaga los requisitos de la consulta estrecha a las personas con discapacidad, habida cuenta de que no constituyen por sí mismos una convocatoria abierta, pública, incluyente y accesible que sería necesaria para procurar la participación de las personas esa condición y sus organizaciones. Tampoco consta que se haya fijado un procedimiento para recibir y procesar las participaciones de las personas con discapacidad que hubieren decidido participar, ni que éste se les haya comunicado mediante la convocatoria.

Así, se aprecia que, en realidad, el acto no se puede considerar una consulta a las personas con discapacidad, sino un mero ejercicio parlamentario tendiente a recibir propuestas, sugerencias, opiniones y recomendaciones para la construcción de la reforma educativa en general, a modo de un debate público para que el Congreso de la Unión se allegará de la información que considerara suficiente para elaborar la Ley General de Educación, pero ni siquiera tuvieron como objeto específico someter las medidas legislativas finalmente



contenidas en los artículos 61 a 68 de dicho ordenamiento a las personas con discapacidad.

Máxime que no se desprende la participación de grupos de personas con discapacidad ni de sus organizaciones en alguna mesa de análisis, lo que confirma la falta de idoneidad de la convocatoria a estos ejercicios de trabajo.

Además, es cierto que en el mismo dictamen del proyecto de decreto de la Ley General de Educación se destaca que el ocho y dieciséis de julio de dos mil diecinueve se llevó a cabo una reunión de trabajo en la que la Comisión de Educación recibió propuestas de diversos diputados interesados en el tema, así como propuestas ciudadanas presentadas a través del portal electrónico habilitado para tal efecto. No obstante, estas actuaciones tampoco involucran a los grupos interesados en quienes repercute directamente la normatividad en comento, por lo que no pueden verse colmadas las exigencias nacionales e internacionales para considerar efectuada una consulta previa.

Así pues, de acuerdo a las constancias del expediente, no existió una convocatoria suficientemente pública, accesible e incluyente para procurar que las personas con discapacidad y sus organizaciones manifestaran su opinión sobre la Ley General de Educación, específicamente en el capítulo que regula su situación, ni que estructurara la forma como el ejercicio consultivo se llevaría a cabo. Además, con independencia de la insuficiente convocatoria, tampoco se verificó la participación de las personas con esa condición ni sus organizaciones propias en los trabajos que llevó a cabo la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Sobre todo, si se tiene en cuenta que este Tribunal Pleno, mediante las acciones de inconstitucionalidad 33/2015³⁴ y 41/2018 y su acumulada 42/2018, falladas respectivamente el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis y el veintiuno de abril de dos mil veinte, ya ha definido los elementos mínimos sobre cómo se debe formular una consulta a personas con discapacidad, a saber:

³⁴ En el tema de trato, por mayoría de seis votos de los Ministros Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales; con voto en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea.



- **Previa, pública y abierta.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos y procedimientos en una convocatoria en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en el proyecto de iniciativa y proceso legislativo.

- **Accesible.** Esto implica que las convocatorias deben realizarse con lenguaje ciudadano, en formato de lectura fácil y adaptada para ser entendible de acuerdo a las necesidades por el tipo de discapacidad; aunado a que el órgano legislativo debe procurar que la iniciativa y los dictámenes respectivos se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

- **Preferentemente directa.** Es decir, que se priorice la participación inmediata de las personas con discapacidad –y sólo secundariamente sus organizaciones representativas–, a efecto de procurar que no se sustituya su voluntad.

- **Informada.** A las personas con discapacidad u organizaciones involucradas se les debe proporcionar la información precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que pretende tomarse.

- **Regular y significativa.** Debe realizarse en momentos significativos del proceso legislativo, esto es, en comisión previamente al dictamen respectivo y/o ante el pleno del órgano legislativo previamente a la discusión; aunado a que la participación de las personas con discapacidad o de las organizaciones que las representan deben ser analizadas y debatidas.

- **De participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones.



Por tanto, dado que el proceso legislativo que derivó en la expedición de la Ley General de Educación –específicamente en sus artículos 61 a 68 contenidos en el capítulo VIII "De la educación inclusiva"– debió haber contado con una consulta estrecha a las personas con discapacidad en términos del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, es claro que, ante su ausencia, resulta violatoria de derechos fundamentales, pues sin la consulta previa es imposible saber con certeza si las medidas impugnadas benefician, perjudican o tutelan de manera suficiente a las personas con discapacidad; **de ahí que deba declararse su invalidez.**

SÉPTIMO.—**Estudio de los temas de fondo de la ley.** Se procede al estudio de los temas siguientes:

I. Artículo 106, último párrafo, específicamente en la porción normativa "a partir del 4o. grado de primaria", de la Ley General de Educación

En relación con esta norma, la pretensión esencial de la parte accionante se refiere a que, a su decir, es violatoria de los derechos de igualdad y no discriminación y a la participación de los niños y adolescentes, dado que hace una exclusión a ciertos alumnos para participar en la elección de los integrantes de los Comités Escolares de Administración Participativa.

Para analizar esta pretensión, debe atenderse al artículo 1o. de la Carta Magna, que en su párrafo primero dice que "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", mientras que su último párrafo dispone que "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 cual-



quier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".

Esta disposición constitucional desarrolla el **principio de igualdad**, que se traduce en el derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que aquellos que se encuentran en similar situación de hecho; empero, no proscribire toda desigualdad de trato, sino sólo cuando produce distinción entre situaciones objetivas y de hecho iguales, sin que exista para ello una justificación razonable e igualmente objetiva, por lo que a iguales supuestos de hecho corresponden similares situaciones jurídicas, pues en este sentido el legislador no tiene prohibición para establecer en la ley una desigualdad de trato, salvo que ésta resulte artificiosa o injustificada.

Además, en el último párrafo está contenido el **principio constitucional de no discriminación**, en tanto se proscribire cualquier distinción motivada por razones de género, edad, condición social, religión o cualquier otra análoga que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Los principios constitucionales de igualdad y no discriminación están estrechamente vinculados, pero no son idénticos; en todo caso son complementarios, incluso la prohibición de discriminar constituye una de las distintas manifestaciones que adopta el principio de igualdad, en tanto la norma constitucional limita la posibilidad de tratos diferenciados no razonables o desproporcionados entre las personas, a partir de determinadas características que presenten las personas, con base en las cuales se impone la proscripción de discriminar.

Así pues, los principios de igualdad y no discriminación exigen que las autoridades no traten de manera diferente a los individuos cuando se encuentren en la misma situación jurídica –salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual–, y, en congruencia, que establezcan diferencias entre supuestos de hecho distintos, desde luego, excluyendo del sistema jurídico toda discriminación que se encuentre motivada, en específico, por las cualidades propias de la persona que atenten contra su dignidad humana.



Cabe precisar que estos derechos se encuentran reconocidos también en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 1, 2.1 y 7),³⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 1 y 24)³⁶ y su Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 3).³⁷

Por su parte, el artículo 4o., párrafos noveno a decimoprimeros, de la Ley Fundamental establece:

"Artículo 4. ...

"En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. **Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus ne-**

³⁵ **Artículo 1.** Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros."

"Artículo 2.

"1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta declaración, **sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.**

"2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía."

Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a **igual protección contra toda discriminación** que infrinja esta declaración y contra toda provocación a tal discriminación."

³⁶ **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.**

"2. Para los efectos de esta convención, persona es todo ser humano."

"Artículo 24. Igualdad ante la ley.

"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, **sin discriminación**, a igual protección de la ley."

³⁷ **Artículo 3.** Obligación de no discriminación.

"Los Estados Partes en el presente protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, **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.**"



cesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

"Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

"El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez."

Estas porciones normativas tutelan el principio de interés superior del menor, conforme al cual **todas las actuaciones del Estado deberán velar y garantizar de manera plena los derechos de los menores**, entre los cuales se encuentra, incluso de manera expresa, el relativo a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, **educación** y sano esparcimiento para su desarrollo integral, **lo que involucra ineludiblemente tanto a las autoridades legislativas, administrativas y jurisdiccionales**; es decir, el bienestar de los menores, la satisfacción de sus necesidades y el pleno ejercicio de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño. Sirven de apoyo las tesis P. XXV/2015 (10a.) del Tribunal Pleno de título y subtítulo: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. OBLIGACIONES QUE, PARA SU PROTECCIÓN, DERIVAN PARA EL ESTADO MEXICANO, TRATÁNDOSE DE PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES.",³⁸ 2a. CXLI/2016 (10a.) de la Segunda Sala de título y

³⁸ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de dos mil quince, página doscientos treinta y seis, con número de registro digital: 2009999, que dice:

"INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. OBLIGACIONES QUE, PARA SU PROTECCIÓN, DERIVAN PARA EL ESTADO MEXICANO, TRATÁNDOSE DE PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en observancia a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, considera que la obligación del Estado de proteger el interés superior de los menores durante cualquier procedimiento en el cual estén involucrados implica, entre otras cuestiones, los siguientes débitos: (I) suministrar la información e implementar los procedimientos adecuados adaptándolos a sus necesidades particulares, garantizando que cuenten con asistencia letrada y de otra índole en todo momento, de acuerdo con sus necesidades; (II) asegurar, especialmente en los casos en que hayan sido víctimas de delitos como abusos sexuales u otras formas de maltrato, que su derecho a ser escuchados se ejerza garantizando su plena protección,



subtítulo: "DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE."³⁹ y 1a. XLVII/2011 de la Primera Sala de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL."⁴⁰

vigilando que el personal esté capacitado para atenderlos y que las salas de entrevistas representen un entorno seguro y no intimidatorio, hostil, insensible o inadecuado; y, (III) procurar que no sean interrogados en más ocasiones que las necesarias para evitar, en la medida de lo posible, su revictimización o un impacto traumático."

³⁹ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, Tomo I, enero de dos mil diecisiete, página setecientos noventa y dos, con número de registro digital: 2013385, que dice:

"DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE. El artículo 2, segundo párrafo, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prevé que el 'interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes'; de ahí que cuando se tome una decisión que les afecte en lo individual o colectivo, 'se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales'. Al respecto, debe destacarse que el interés superior del menor es un concepto triple, al ser: (I) un derecho sustantivo; (II) un principio jurídico interpretativo fundamental; y (III) una norma de procedimiento. El derecho del interés superior del menor prescribe que se observe 'en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño', lo que significa que, en 'cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá', lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas. Así, las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas –en esferas relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad, entre otras– deben evaluarse en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación, ya que la consideración del interés superior del niño como algo primordial requiere tomar conciencia de la importancia de sus intereses en todas las medidas y tener la voluntad de dar prioridad a esos intereses en todas las circunstancias, pero sobre todo cuando las medidas tengan efectos indiscutibles en los niños de que se trate."

⁴⁰ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, abril de dos mil once, página trescientos diez, con número de registro digital: 162354, que dice: "INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL. De acuerdo a una interpretación teleológica, el interés superior del niño es principio de rango constitucional, toda vez que en el dictamen de la reforma constitucional que dio lugar al actual texto del artículo 4o., se reconoce expresamente que uno de los objetivos del órgano



Empero, es de destacarse que, si bien la incorporación del indicado principio al régimen normativo nacional implica priorizar los intereses de los menores, lo cierto es que ello no puede servir como justificación para emitir decisiones fuera del marco constitucional o legal, en tanto que **la aplicación de dicho principio sólo permite que, tratándose de situaciones en las que existan efectivos intereses en los que estén involucrados derechos de menores, se hagan imperar éstos**, pero este principio no puede ser invocado como fundamento para lograr beneficios o ventajas sobre las que la condición de menor no sea valorable porque la materia de la litis del asunto no está vinculada con prerrogativas en su favor o con la satisfacción de sus necesidades. Y, en esa medida, tampoco es apto exigir por virtud de ese principio que necesariamente se adopte una decisión sólo por el hecho de que genere un provecho a un menor –incluso, sólo de manera aparente–, pues, finalmente, debe desentrañarse de manera directa el efectivo alcance del sistema normativo en lo integral y, sólo en el caso de que resulte opuesto al texto constitucional y, en específico, a las reales prerrogativas de los niños, podrá acudir a la aplicación del indicado principio.

Finalmente, el artículo 12, párrafo primero, de la Convención sobre los Derechos del Niño establece el derecho de participación y a expresar su opinión conforme al texto siguiente:

"Artículo 12.

"1. Los Estados partes **garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.** ...

"2. Con tal fin, **se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya**

reformador de la Constitución era adecuar el marco normativo interno a los compromisos internacionales contraídos por nuestro país en materia de protección de los derechos del niño. En este sentido, el interés superior del niño es uno de los principios rectores más importantes del marco internacional de los derechos del niño. En el ámbito interno, el legislador ordinario también ha entendido que el interés superior es un principio que está implícito en la regulación constitucional de los derechos del niño, ya que es reconocido expresamente en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes como un principio rector de los derechos del niño."



sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional."

Esta disposición prevé en lo general el derecho de cada niño de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que lo afectan y el subsiguiente derecho de que esas opiniones se tengan debidamente en cuenta, en función de su edad y madurez; sobre lo cual, el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General Número 12 (2009) "Sobre el derecho del niño a ser escuchado", razonó que no debe existir una preconcepción en cuanto a la existencia de una limitación de la capacidad del infante de formarse una opinión autónoma en la mayor medida posible, sino que los Estados deben partir de la premisa de que la niñez tiene la capacidad de formarse sus propias opiniones y reconocer que tiene derecho a expresarlas, aun sin un conocimiento exhaustivo de los aspectos que les afecten, sino que basta una comprensión suficiente para ser capaces de formarse un juicio propio sobre el asunto, por lo que "los Estados Partes deberían escuchar atentamente las opiniones de los niños **siempre que su perspectiva pueda aumentar la calidad de las soluciones**". Y, en este tenor, nos encontramos con dos vertientes del derecho de participación y expresión de los niños, a saber:

1. El numeral uno, que reconoce en general el derecho de cada niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio, a opinar en las cuestiones que lo atañen, es decir, que se vinculen con su situación y, desde luego, a que esa opinión sea valorada.

2. El numeral dos, que establece la participación efectiva de los menores en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos que puedan afectar sus intereses, como una formalidad esencial del procedimiento en su favor cuya tutela debe observarse necesariamente a través del acceso del niño al examen de su propia causa.

En el caso, **no se analiza una norma que regule un procedimiento jurisdiccional y/o administrativo, sino, más bien, una política pública, por lo que adquiere relevancia la primera vertiente** que, se insiste, reconoce el derecho de cada niño a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que lo afecten y el subsiguiente derecho de que esas opiniones se tengan en cuenta con-



forme a su edad y madurez. Empero, para ello, el ente de gobierno tiene la obligación de evaluar la capacidad del niño de formarse una opinión autónoma, lo que constituirá el indicador que determinará si, en un específico tema a decidir, hasta qué medida y bajo qué parámetros es viable la participación de los menores. Así, este derecho, que opera respecto de los niños que estén en condiciones de discernir sobre determinada cuestión, comprende dos elementos: **el derecho a expresar la opinión y a que ésta sea tomada en cuenta en función de la madurez.**

Atinente a ello, el artículo 71 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes dispone que éstos "tienen derecho a ser escuchados y tomados en cuenta en los asuntos de su interés, conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez", mientras que el artículo 72 del mismo ordenamiento legal indica que "**las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México**, en el ámbito de sus respectivas competencias, **están obligados a disponer e implementar los mecanismos que garanticen la participación permanente y activa de niñas; niños y adolescentes en las decisiones** que se toman en los ámbitos familiar, **escolar**, social, comunitario o cualquier otro en el que se desarrollen".

Sin embargo, tratándose de la implementación de políticas públicas, debe tenerse en cuenta que su participación no constituye una regla irrestricta, pues asumir esa rigidez implicaría dejar de lado las condiciones específicas que rodean a los niños en casos particulares, lo que podría ir en detrimento de su interés superior; tan es así, que el propio artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece la obligación de garantizar el derecho de expresar su opinión y de que ésta sea tomada en cuenta "**al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio**"; es decir, se configuran esos deberes en la medida en que, sobre el asunto en específico, se aprecie que los menores de dieciocho años –conforme a la definición de niño establece el artículo 1 del indicado instrumento internacional–⁴¹ ya están en aptitud de generar un discernimiento al menos básico sobre el tema a tratar, mientras que, de lo contrario, deberá

⁴¹ "**Artículo 1.** Para los efectos de la presente convención, se entiende por niño **todo ser humano menor de dieciocho años de edad**, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad."



acudirse a instituciones o figuras que permitan la defensa y vigilancia de sus derechos e intereses de manera mediata, es decir, a través de la representación o algún otro instrumento pertinente; **pero la excepción a la participación directa en la expresión de opiniones debe estar debidamente justificada.** Así, el derecho de los niños a ser escuchados constituye una formalidad cuya tutela, por regla general, debe observarse en instancias que puedan afectar sus intereses, pero deberá valorarse el objetivo específico que se persiga, a efecto de analizar si las excepciones, ya sea totales o parciales, a esa formalidad encuentran una justificación que las amerite. Es ilustrativa, en su contenido sustancial, la tesis 1a./J. 12/2015 (10a.) de la Primera Sala de título, subtítulo y texto: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. EL EJERCICIO DEL DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA INVOLUCRA UNA VALORACIÓN DE PARTE DEL JUEZ."⁴²

En esa virtud, si se tiene en cuenta que, en términos de los artículos 1o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y

⁴² Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, Tomo I, mayo de dos mil quince, página trescientos ochenta y tres, con número de registro digital: 2009010, que dice:

"INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. EL EJERCICIO DEL DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA INVOLUCRA UNA VALORACIÓN DE PARTE DEL JUEZ. El artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece el derecho de los menores de edad a participar efectivamente en los procedimientos jurisdiccionales que los afectan y a dar su opinión de tal modo que pueda tener influencia en el contexto de la toma de decisión judicial que resuelva sobre su vida y sus derechos. Sin embargo, su participación no constituye una regla irrestricta, pues asumir tal rigidez implicaría dejar de lado las condiciones específicas que rodean a los niños en casos particulares, lo que podría ir en detrimento de su interés superior. En este sentido, tanto al evaluar de oficio la participación de los menores de edad como al analizar la conveniencia de la admisión de su declaración o testimonio ofertada por las partes, el juez debe evitar la práctica desmedida o desconsiderada del derecho, lo que podría acontecer si sus derechos no forman parte de la litis del asunto, si el menor ha manifestado su deseo de no intervenir o hacerlo a través de sus representantes, si se pretende entrevistarlos más veces de las necesarias, o si de cualquier manera pudiera ponerse en riesgo su integridad física o psíquica. Ahora bien, esta sujeción a valoración judicial de la participación de los menores de edad en los procedimientos jurisdiccionales no debe ser jamás leída como una barrera de entrada, sino como el mecanismo que da cauce a su derecho. La premisa para el juzgador debe ser procurar el mayor acceso del niño, en la medida de lo posible, al examen de su propio caso. Por ende, la excepción debe estar debidamente fundada y motivada, previendo que dicha decisión puede ser impugnada y remitida a un nuevo examen jurídico por los tribunales de alzada y los Jueces de amparo."



30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las restricciones o aminoramientos al goce de los derechos humanos no pueden aplicarse sino **conforme a las leyes dictadas en razón del interés general y de acuerdo con el propósito para el cual han sido establecidas**, es evidente que la regulación normativa que las establezca no puede ser arbitraria, sino que debe atender a criterios de razonabilidad y proporcionalidad y a los límites que los principios constitucionales y convencionales marcan, como lo es el de igualdad y no discriminación que, desde luego, opera tratándose de los niños, conforme a la tesis 1a. LXXXIV/2015 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO."⁴³

Ahora, el artículo 3o. de la Constitución Federal, en su texto a partir del decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil diecinueve, destacó los diversos elementos que constituyen el eje fundamental del proceso educativo y de su mejora continua, sobre lo cual, en su párrafo noveno, destacó que "Los planteles educativos constituyen un espa-

⁴³ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de dos mil quince, página mil cuatrocientos nueve, con número de registro digital: 2008551, que dice:

"PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la igualdad jurídica debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio desigual e injustificado, **pues el valor superior que persigue este principio consiste en evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho produzcan, por su aplicación, la ruptura de esa igualdad, al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propicien efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica.** Ahora bien, en particular, **los menores tienen derecho a la no discriminación**, lo cual implica que, sin excepción, deben disfrutar de su derecho a la protección eficaz, esto es, que ninguno sea víctima de actos discriminatorios por motivos de raza, religión, color de piel, idioma, nacionalidad, origen étnico o social, condición económica, discapacidad o de cualquiera otra índole. En ese sentido, la Convención sobre los Derechos del Niño –específicamente en su artículo 2– retoma el principio de igualdad y no discriminación, y establece para los Estados la obligación de garantizar todos los derechos para las niñas y los niños sin distinción alguna, principio general que, junto al del interés superior del menor (artículo 3), deben considerarse para interpretar, aplicar y hacer respetar todos los demás derechos de la propia convención. Así, la convención referida reafirma el principio general de no discriminación, el cual se proyecta en dos ámbitos: la no discriminación por cualidades de los menores y de sus padres, aspectos que implican la obligación de los Estados de evitar prácticas discriminatorias dirigidas hacia niños o niñas y, entre otras, las que pretendan fundamentarse en las características de sus padres o tutores."



cio fundamental para el proceso de enseñanza aprendizaje. El Estado garantizará que los materiales didácticos, la infraestructura educativa, su mantenimiento y las condiciones del entorno, sean idóneos y contribuyan a los fines de la educación".

Al respecto, conviene destacar que la Ley General de Educación pugna por fomentar la participación social en todos los aspectos atinentes a la educación, por lo que en su artículo 3 dispone que **"el Estado fomentará la participación activa de los educandos, madres y padres de familia o tutores, maestras y maestros, así como de los distintos actores involucrados en el proceso educativo** y, en general, de todo el Sistema Educativo Nacional, para asegurar que éste extienda sus beneficios a todos los sectores sociales y regiones del país, a fin de contribuir al desarrollo económico, social y cultural de sus habitantes"; objetivo que, desde luego, abarca el fortalecimiento y la mejora de los espacios educativos y la cobertura de los servicios.

En efecto, en su título quinto, la Ley General de Educación regula los planteles educativos a los que define, en términos del su artículo 98, como "un espacio fundamental para el proceso de enseñanza aprendizaje, donde se presta el servicio público de educación por parte del Estado o por los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios"; y, en su artículo 99, establece que "dichos muebles e inmuebles deberán cumplir con los requisitos de calidad, seguridad, funcionalidad, oportunidad, equidad, sustentabilidad, resiliencia, pertinencia, integralidad, accesibilidad, inclusividad e higiene, incorporando los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica, para proporcionar educación de excelencia, con equidad e inclusión".

A partir de esto, **la propia legislación crea los Comités Escolares de Administración Participativa cuyo objetivo es dignificar los planteles educativos y superar paulatinamente las desigualdades entre las escuelas del país**; y con base en ello, deben intervenir en la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción o habilitación de inmuebles destinados a la prestación del servicio público de educación –junto con las autoridades educativas federales y locales–, debiendo considerar las condiciones de su entorno y la participación de la comunidad escolar. Y es en este es-



cenario que el artículo 106 de la Ley General de Educación –que tiene la calidad de norma impugnada– dispone que, al inicio del año lectivo, serán elegidos los integrantes de estos comités de cada plantel de educación básica y media superior, según se aprecia de la reproducción siguiente:

"Artículo 106. Con objeto de fomentar la participación social en el fortalecimiento y mejora de los espacios educativos, su mantenimiento y ampliación de la cobertura de los servicios, la secretaría, en coordinación con las dependencias federales respectivas, emitirán los lineamientos de operación de los Comités Escolares de Administración Participativa o sus equivalentes para los **plantel de educación básica y, en su caso, de media superior,** en los cuales además se aplicarán mecanismos de transparencia y eficiencia de los recursos asignados.

"El Comité Escolar de Administración Participativa o su equivalente tendrá como objetivo la dignificación de los planteles educativos y la paulatina superación de las desigualdades entre las escuelas del país, el cual recibirá presupuesto anual para mejoras, mantenimiento o equipamiento del plantel educativo y, en el caso de construcción deberá contar con asistencia técnica, de conformidad con los procedimientos establecidos en los lineamientos mencionados en el párrafo anterior y en cumplimiento de las disposiciones a las que alude este capítulo.

"Sus integrantes serán electos al inicio de cada año lectivo mediante asamblea escolar en la que participen docentes, directivos, madres y padres de familia o tutores, además de estudiantes a partir del 4o. grado de primaria, de acuerdo a los lineamientos de operación que emita la secretaría."

Como puede apreciarse, el Comité Escolar de Administración Participativa es el **órgano electo por la asamblea escolar** de un plantel de educación básica y media superior, **encargado del ejercicio responsable de los recursos (presupuesto anual) asignado para mejoras, mantenimiento o equipamiento del plantel educativo.** Siendo que el último párrafo de la disposición en análisis establece que en esa asamblea escolar y, por ende, en la elección de los integrantes de dicho comité participan docentes, directivos, madres y padres de



familia o tutores, además de estudiantes, pero sólo **a partir del cuarto grado de primaria –que es la restricción que se tilda de inconstitucional–**, de acuerdo con los lineamientos de operación que emita la Secretaría de Educación Pública.

Y es al tenor de esta normatividad que el tres de octubre de dos mil diecinueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa La Escuela es Nuestra" expedido por el Subsecretario de Educación Básica, cuyo numeral "2.4 Comités Escolares de Administración Participativa (CEAP)", en lo que interesa, dispone:

"2.4.1 Convocatoria e integración de la asamblea.

"Durante las primeras semanas del inicio del ciclo escolar, el facilitador auto-ritizado, asistido por la autoridad escolar, apoyará la convocatoria a una asamblea, en la cual se llevará a cabo la designación de los integrantes del CEAP.

"Las asambleas estarán integradas por madres, padres de familia y/o tutores, docentes, directivos, LEC y alumnos a partir de 4to. grado de primaria. Todos deben pertenecer al plantel o en el caso de CONAFE a la APEC; cualquier persona de la comunidad interesada en aportar al desarrollo del plantel, podrá asistir como invitado.

"Para el caso de los planteles donde existan dos o más centros de trabajo, los directores o quienes ejerzan la función directiva de cada centro de trabajo, deberán coordinarse para emitir una convocatoria única por plantel para la asamblea.

"La convocatoria a la asamblea deberá ser colocada en lugares visibles y de fácil y libre acceso del plantel, como puerta de entrada, dirección o periódico mural. La convocatoria deberá señalar el día, hora y lugar específico del plantel en que se celebrará la asamblea, así como el orden del día de los asuntos a tratar. La asamblea deberá ser convocada cuando menos con tres días hábiles de anticipación.



"En la emisión de dicha convocatoria se debe procurar utilizar los medios necesarios para la mayor difusión posible en las diferentes comunidades donde actualmente se encuentran ubicados los centros de trabajo, así como una ubicación accesible a los asistentes potenciales."

"2.4.3 Desarrollo de Asamblea para constituir el CEAP

"La asamblea dará inicio en el día, hora y lugar publicados en la convocatoria.

"Al inicio de la asamblea el FA dará lectura a la carta de presentación del programa 'La escuela es nuestra'.

"Enseguida, el facilitador autorizado explicará a la asamblea los lineamientos del programa.

"Posteriormente, se permitirá a los miembros de la asamblea presentar sus candidaturas a cada uno de los puestos del CEAP. **Cada miembro deberá ser elegido por una mayoría de votos de entre los registrados en la lista de asistentes de la asamblea.** Cada asistente a la asamblea podrá votar solo una vez por cada una de las posiciones del comité.

"Se someterá a votación a mano alzada la integración del CEAP:

"• Presidente

"• Secretario

"• Tesorera

"• Dos vocales

"• Un estudiante invitado de 4o. grado en adelante (alumna o alumno con autorización de los padres o tutor)

"De estos hechos, se integrará el acta de asamblea, la cual deberá contener fecha, hora y sede de realización, los centros de trabajo que se integraron



a la asamblea, la información personal del facilitador autorizado, el **número de participantes alumnos, madres, padres, tutores, docentes, directivos, figuras educativas y miembros de la comunidad**, la información de dos testigos que pueden ser directivos, docentes o personal de apoyo, **el resultado de la votación, el registro de las personas que resultaron electas en cada cargo**, mismas que harán constar su firma aceptando su designación.

"Finalmente, el facilitador autorizado dará de alta al CEAP en la plataforma, incluyendo fotografía del acta firmada y listas de asistencia, de las personas que integran el CEAP y de sus identificaciones.

"Los integrantes del CEAP deberán identificarse plena y fehacientemente mediante identificación oficial vigente (IFE/INE, pasaporte, cédula profesional, cartilla militar, identificación postal u otra identificación oficial).

"Los integrantes de la asamblea y del CEAP no tendrán ninguna retribución por su participación, ésta será a título honorífico.

"En caso de los planteles CONAFE que se integren en un CIAC se realizará una sola asamblea para constituir al CEAP. ..."

Una vez expuesto el contexto de la norma combatida, es de destacarse que se aprecia que **sí contiene una diferencia de trato entre dos situaciones**, porque, al establecer una limitante para participar de manera directa en la elección de los integrantes del Comité Escolar de Administración Participativa –sólo los alumnos del cuarto grado de primaria en adelante–, distingue entre estudiantes que cumplen ese requisito y los que no, es decir, los que cursan grados inferiores a ese cuarto de primaria y los que cursan ese grado o posteriores. Y, todavía más, se trata de dos grupos que se encuentran en una situación similar, pues tanto unos como otros son estudiantes que forman parte del Sistema Educativo Nacional –conforme al artículo 34 de la Ley General de Educación–; además de que, atendiendo únicamente a sus características propias y objetivas, no se advierten atributos entre ellos que permitan afirmar que se encuentran en situaciones diferentes, pues en ambos casos se trata de alumnos que acuden a un plantel educativo.



Así, es de destacarse que dentro de uno de los exámenes de escrutinio constitucional vinculados con la igualdad se encuentra el de razonabilidad, que se desarrolla en aquellos casos en los que la diferencia de trato no tiene como base alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución General o cualquier otro que atente contra la dignidad humana;⁴⁴ siendo que en este tipo de estudio, el examen de igualdad es débil o poco estricto, dando mayor deferencia a la libertad de configuración del legislador –se presume que la norma tildada de inconstitucional es válida–, de forma que se evalúa únicamente si la ley se encuentra "razonablemente relacionada" con una "finalidad legítima" para que no se consideren arbitrarios en un sentido de incorrección, injusticia o imprevisibilidad.

En la especie, este Alto Tribunal sostiene que el **enunciado normativo controvertido debe ser analizado bajo este examen ordinario de razonabilidad**, ya que el parámetro de distinción, a saber, el grado escolar que se encuentren cursando los niños –el cuarto de primaria–, revela que el trato diferenciado se da por nivel de instrucción, lo que no constituye una categoría sospechosa en términos del último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal, pues no está relacionado con características o atributos en las personas que han sido históricamente excluidos o marginados. Y, en consecuencia, se analizará si la diferencia de trato contenida en la norma impugnada: **1)** persigue una finalidad constitucionalmente admisible; **2)** resulta adecuada para su consecución –esto es, si guarda una relación identificable de instrumentalidad–. Se procede:

⁴⁴ Conforme a la jurisprudencia 1a./J. 37/2008 de rubro: "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).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de dos mil ocho, página ciento setenta y cinco, con número de registro digital: 169877; la tesis 1a. CI/2013 (10a.) de título y subtítulo: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO Estricto.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, Tomo 1, abril de dos mil trece, página novecientos cincuenta y ocho, con número de registro digital: 2003250; y la tesis 1a. XCIX/2013 (10a.) de rubro: "IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO Estricto A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, Tomo 1, abril de dos mil trece, página novecientos sesenta y uno, con número de registro digital: 2003284, entre otras.



Para poder determinar **(1) si la distinción legislativa persigue una finalidad constitucionalmente válida**, debe tenerse en cuenta que los menores de edad ejercen sus derechos de manera progresiva en la medida en que van desarrollando un mayor nivel de autonomía, a partir de lo cual, conforme se desarrolla la capacidad de madurez del niño para ejercer sus derechos con autonomía, disminuye la prerrogativa de los padres o tutores a tomar decisiones por él y se reconoce a esos menores como partícipes activos en la toma de las decisiones que les conciernen.

En este tenor, como se ha apuntado, el hecho de que pudieran existir situaciones que afectan al niño –en cualquier momento desde su nacimiento hasta que cumpla dieciocho años– no basta para que necesariamente se le otorgue la oportunidad de expresar directamente su opinión en cualquier tópico y de que se acepten o acaten indefectiblemente sus ideas, sino que, en aras de proteger su interés superior, la autoridad tiene la ineludible obligación de ser extremadamente cuidadosa al incorporar la medida y mecanismos en que deberá considerarse y valorarse aquella opinión de los menores, pues debe verificar que éstos están en condiciones de entender la problemática y de emitir un juicio propio.

Sobre todo porque conforme a los artículos 4o., párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño –analizados en párrafos precedentes–, es obligación del Estado velar por el principio del interés superior del menor, garantizando de manera plena el derecho a participar de manera inmediata en todos los asuntos que puedan afectarle siempre y cuando se considere que ya está en condiciones de discernir, pues, de lo contrario, podrían tomarse decisiones contrarias a su beneficio; de ahí que constituya un deber del Estado evaluar la capacidad de los niños de formarse una opinión autónoma considerando en cada caso la pertinencia de la escucha a partir de su capacidad para formarse una opinión autónoma sobre el tema a decidir, todo ello, en virtud del principio del interés superior del menor, pues sería incongruente observar el derecho a la escucha del menor en detrimento de su integridad intelectual y emocional, desarrollo y bienestar.

Y es precisamente ante estos deberes que el legislador optó por incorporar como referencia de participación estudiantil en la elección de los integrantes del Comité Escolar de Administración Participativa, el grado al que están asig-



nados los alumnos, a saber, el cuarto de primaria, con la finalidad de establecer un estándar para identificar a aquéllos que presumiblemente ya pueden tener una opinión basada en un juicio propio sobre aquel tópico y que, por ende, sea factible otorgarles la prerrogativa de participar en la asamblea escolar respectiva.

Cabe precisar que lo anterior adquiere relevancia en la medida en que es la autoridad quien debe tomar en consideración la problemática que en cada caso sea materia de solución o de regulación, a efecto de determinar las condiciones en que los niños deben intervenir; y, por ello, si bien las normas deben evitar la fijación de reglas tazadas o irrestrictas para delimitar el nivel de participación de aquéllos, lo cierto es que la implementación de estándares proporcionales es conveniente a efecto de dar certeza y, más aún, de orientar hacia un trato igualitario que dé efectiva protección a los intereses de los menores.

Por tanto, la condición para participar en esa elección de los integrantes del Comité Escolar de Administración Participativa, consistente en que los estudiantes se encuentren cursando al menos el cuarto grado de primaria, y la consecuente distinción entre estos alumnos y los que cursan grados inferiores, **tiene una finalidad legítima desde el punto de vista constitucional, dado que el objetivo es reconocer a aquellos educandos que, a partir de un criterio razonable, se encuentren en aptitud de emitir una opinión con base en un entendimiento suficiente de la problemática a resolver (artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño), en aras de salvaguardar el interés superior del menor en un área trascendente como es la educación** y la administración del presupuesto a ella asignada (artículo 4o. de la Ley Fundamental).

En relación con **(2) la instrumentalidad de la medida para alcanzar el fin perseguido**, se aprecia que el requisito consistente en ser estudiante cursando el cuarto grado de primaria en adelante para poder participar en la elección de los integrantes del Comité Escolar de Administración Participativa, se considera adecuado y consistente con el objetivo buscado de tomar una decisión al respecto que garantice el máximo interés de los menores, en tanto que se considera un indicador razonable y útil para tener una apreciación objetiva de quiénes son los estudiantes que están en condiciones de formarse un juicio propio sobre dicho asunto y, por ende, cuya opinión es valorable de manera directa.

En efecto, no debe olvidarse que en el caso no estamos ante una disposición legal que regule un procedimiento jurisdiccional o administrativo en el que



se ventilen causas particulares –vinculadas con un menor en específico–, sino que se trata de un precepto legal que implementa una política pública en materia de educación a seguir en cada uno de los planteles de nuestro país y respecto de un grupo, a saber, la comunidad estudiantil de cada uno de esos planteles, en relación con la elección del indicado comité. Esto es, la norma en estudio no tiene como objetivo solucionar casos en concreto que determinen la situación de un infante determinado, sino implementar medidas que vinculan a un colectivo definido por su pertenencia a un plantel educativo.

Así, debe reiterarse que ese Comité Escolar de Administración Participativa es el responsable de los recursos económicos asignados para mejoras, mantenimiento o equipamiento del plantel educativo de educación básica y media superior, por lo que entre sus funciones se encuentran las de recibir y administrar el presupuesto asignado al plantel y, en consecuencia, rendir cuentas del uso y aprovechamiento de los recursos. De ahí que los menores que participen en la elección de los integrantes de ese comité tienen que estar en condiciones de entender, al menos en su contexto general, este encargo y, por ende, tener juicio propio sobre la importancia de la designación de quienes ejercen aquellas atribuciones.

Al respecto, es de destacarse que, si bien el grado escolar no guarda necesaria correlación con la posibilidad de formarse un juicio o criterio propio, lo cierto es que, en el caso, es viable partir de un indicador cronológico específico para establecer una generalización de cuándo los menores de edad deben participar en el procedimiento de elección en comento, pues resultaría en extremo complicado o, incluso, impracticable que el legislador hubiere ordenado a la autoridad administrativa hacer una valoración de las condiciones específicas de todos los niños que integran la comunidad estudiantil y determinara, respecto de cada uno de ellos, si tienen en lo individual la aptitud necesaria para discernir sobre quiénes deben integrar el Comité Escolar de Administración Participativa.

Ciertamente, dada la variedad de los factores que determinan el grado de madurez de un niño y, sobre todo, su entendimiento en relación con cada una de las diferentes circunstancias y tópicos en los que están de por medio sus intereses, es preferible que las disposiciones legales no establezcan parámetros fijos para determinar la medida de su participación y opinión directa; sin embargo, en el caso, se tornaría sumamente complejo para las autoridades es-



colares materializar una valoración individual sobre el grado de entendimiento de cada uno de los niños sobre el tema a tratar, a saber, la elección de los integrantes del Comité Escolar de Administración Participativa, pues ello implicaría destinar recursos humanos y materiales –de los que posiblemente se tenga insuficiencia– para implementar exámenes o evaluaciones profesionales pertinentes y adecuados para delimitar de manera previa y unipersonal el grado de entendimiento en relación con aquél tópico; siendo que, en el caso, no se aprecia apropiada o congruente una medida con ese alcance, pues, finalmente, se trata de la solución de un aspecto que generará una afectación general –no específica– en relación con toda la comunidad que integra el plantel educativo; **por lo que un parámetro general en función del grado escolar que se cursa –el cuarto– se aprecia eficaz y adecuado para el fin buscado.**

En efecto, cabe acotar que, conforme al artículo 37 de la Ley General de Educación, la **educación básica** "está compuesta por el nivel inicial, preescolar, primaria y secundaria"; sobre lo cual el inicial es el nivel educativo que brinda a los niños de cero a tres años atención profesional, sistemática, organizada y fundamentada con la intención de impulsar su capacidad de aprendizaje y lograr la igualdad de oportunidades para su ingreso y permanencia en los siguientes niveles de educación básica, mientras que el artículo 42 del mismo ordenamiento establece que "la edad mínima para ingresar a la educación básica en el nivel preescolar es de tres años, y para nivel primaria seis años, cumplidos al 31 de diciembre del año de inicio del ciclo escolar". Por su parte, el artículo 44 indica que "**la educación media superior** comprende los niveles de bachillerato, de profesional técnico bachiller y los equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes".

Así pues, **el alumnado de los planteles en los que debe realizarse la elección de los integrantes del Comité Escolar de Administración Participativa comprende niños desde los primeros meses de edad en adelante**, lo que pone de manifiesto que el legislador justificadamente impuso una condición restrictiva para participar en esa elección a los educandos, atendiendo al grado de instrucción que cursan. Etapa en la que, bajo un criterio de razonabilidad, se considera que ya puede existir un entendimiento, al menos general, de la importancia del objetivo del Comité Escolar de Administración Participativa –como encargado de las mejoras, mantenimiento o equipamiento del plantel educativo y de los recursos asignados al efecto–, lo que hace prudencial y, por ende, no



excesivo el margen inferior utilizado por el legislador como condicionante para participar en la selección de sus integrantes, pues es adecuado para identificar bajo un parámetro general a los niños que están en condiciones de tener un juicio propio sobre ese tema.

De ahí que la medida restrictiva que se analiza –la exigencia de cursar al menos el cuarto grado de primaria– resulte apta para alcanzar el fin perseguido, esto es, para determinar la medida en que los niños están en una posición adecuada para participar de manera directa en la elección de los integrantes del Comité Escolar de Administración Participativa.

A mayor abundamiento, es de destacarse que en la asamblea escolar de elección de los integrantes del Comité Escolar de Administración Participativa participarán, además de los estudiantes a partir del cuarto grado de primaria, los "docentes, directivos, madres y padres de familia o tutores", lo que revela que los intereses de los niños, específicamente de los que cursan grados inferiores, están salvaguardados por la participación de sus padres o tutores; esto es, el único efecto es que esos menores no participarán directamente en la decisión de la integración de aquel comité, pero su interés al respecto queda garantizado con la posibilidad de que sus padres y/o tutores intervengan en el proceso respectivo.

Además, estos niños que cursan grados inferiores, conforme avancen en sus estudios también tendrán la oportunidad de participar en la elección del Comité Escolar de Administración Participativa, ya que sólo es cuestión de tiempo la satisfacción del requisito que los limita temporalmente; esto es, en virtud de la propia dinámica escolar, más adelante podrán participar en la elección.

Luego, debe concluirse que, si bien el artículo 106, último párrafo, específicamente en la porción normativa "a partir del 4o. grado de primaria", de la Ley General de Educación distingue dos grupos de estudiantes y les otorga un trato disímil, lo cierto es que éste es tolerable atendiendo al fin perseguido, por cierto, constitucionalmente válido, y a su instrumentalidad con ese fin, por lo que **no resulta transgresor del derecho de igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de ahí que debe reconocerse su validez.**



II. Artículo 109 de la Ley General de Educación

En relación con esta norma, **la pretensión esencial de la parte accionante se refiere a que, a su decir, es violatoria de los principios de seguridad jurídica, legalidad y reserva de ley, toda vez que no desarrolla de manera suficiente el artículo decimoséptimo transitorio del decreto de reforma a la Constitución Federal en materia educativa** publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil diecinueve, dado que no establece las funciones ni los criterios de conformación de los comités de planeación y evaluación, sino que deja estos aspectos a la discrecionalidad de la autoridad administrativa.

A efecto de atender a esta pretensión, debe destacarse que el artículo 133 de la Constitución Federal⁴⁵ prevé dos dimensiones que rigen el sistema constitucional: 1) la **supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** y 2) la **jerarquía normativa** en el Estado Mexicano que conforman, en principio, la Constitución, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y las leyes que emanen del propio Texto Constitucional y que expida el Congreso de la Unión.

Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido a las llamadas leyes generales, que han sido entendidas al tenor de las pautas mencionadas en la tesis P. VII/2007 del Tribunal Pleno de rubro: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL." –cuyos datos de identificación y texto han sido referidos en el considerando tercero de este fallo– como el conjunto de disposiciones de observancia general respecto a las cuales el Constituyente Permanente ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano –a saber, los tres órdenes de gobierno– y la ha encomendado al Congreso de la Unión con la finalidad de incidir válidamente en todos los órde-

⁴⁵ **Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de las entidades federativas."



nes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano, en materias específicas contenidas en cláusulas constitucionales expresas.

Y es precisamente el principio de supremacía constitucional el que provoca que, una vez que se expide un mandato de este tipo en la Carta Magna, el Congreso de la Unión queda obligado a emitir la ley general y, evidentemente, a adecuar su contenido a los lineamientos del mismo mandato, a efecto de que sean aplicadas por las autoridades federales, locales, y municipales.

Por su parte, el artículo 14 de la Constitución Federal dispone que "nadie puede 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", mientras que el artículo 16 de la propia Carta Magna dispone que "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"; de lo que se infieren los **derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica** que rigen todo acto de autoridad para generar una afectación válida en la esfera jurídica de un gobernado; derechos conforme a los cuales las facultades autoritarias deben estar limitadas y acotadas de manera tal que su actuación no resulte caprichosa frente al particular, propiciando, además, que éste conozca cuál será la consecuencia de los actos que realice, siempre en aras de proteger su esfera de derechos de arbitrariedades en las que pueda incurrir la autoridad en razón de la posición que guarda dentro de las relaciones de subordinación.

Así, la norma que prevé una afectación en perjuicio de los particulares respeta los principios de legalidad y seguridad jurídica cuando el legislador acota de tal manera la actuación de la autoridad, que aun cuando le dé un margen que le permita valorar las circunstancias o hechos en que aconteció la respectiva infracción o conducta antijurídica, no dé pauta a una actuación caprichosa e injustificada. Es decir, los principios en comento demandan, precisamente, que los elementos esenciales de una obligación estén definidos en la ley para permitir su actualización previsible y controlable por las partes, pero no es exigible que el supuesto agote toda su regulación en la propia ley, pues es fac-



tible que la conducta pueda integrarse mediante distintas previsiones que guardan relación sistemática, incluso con lo establecido en los reglamentos y demás normas administrativas, adquiriendo suficiencia constitucional cuando el contenido obligacional derive de la ley y, en esa medida, el sujeto pasivo está en aptitud de prever la forma en que debe desplegar su conducta.

En efecto, en relación con la función legislativa, se ha permitido que el Poder Legislativo delegue a determinados órganos administrativos el desarrollo de instituciones jurídicas previstas en la norma a través de una habilitación legal mediante la cual el Congreso de la Unión, en términos de lo previsto en los artículos 73, fracción XXX,⁴⁶ 89, fracción I,⁴⁷ y 90⁴⁸ de la Constitución General de la República –en ejercicio de sus atribuciones para expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas sus facultades, entre otras, la de distribuir los negocios del orden administrativo entre los órganos que integran la administración pública federal centralizada–, faculta a una autoridad administrativa para emitir disposiciones de observancia general, con la finalidad de pormenorizar y precisar la regulación establecida en las leyes y reglamentos expedidos por el Congreso de la Unión y el presidente de la República con el fin de lograr su eficaz aplicación. Es así que surgen las cláusulas habilitantes que han sido referidas por este Tribunal Pleno en la tesis P. XXI/2003 de rubro: "CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS."⁴⁹

⁴⁶ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

⁴⁷ **Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

"I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

⁴⁸ **Artículo 90.** La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

"La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado."

⁴⁹ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de dos mil tres, página nueve, con número de registro digital: 182710, que establece:

"CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS. En los últimos años, el Estado ha experimentado un gran desarrollo en sus actividades administrativas, lo que ha provocado transformaciones en su estructura y funcionamiento, y ha sido necesario dotar a



Este criterio parte del hecho de que el Estado no es un ente estático y, por ende, su actividad no puede depender exclusivamente de la legislación y los detalles y formalidades que los procesos de su creación traen consigo, por lo que resulta constitucional la práctica legislativa de establecer cláusulas habilitantes que implican la delegación a determinados órganos administrativos del desarrollo de instituciones jurídicas previstas en la norma para regular una materia concreta y específica, únicamente precisándole bases y parámetros generales. Cláusulas cuyo objetivo es ampliar las atribuciones conferidas a la administración en sus relaciones con los gobernados, de manera que pueda hacer frente a la imposibilidad que tiene la autoridad legislativa de regular hechos dinámicos y fluctuantes, así como altamente técnicos y especializados, para lo cual es el legislador quien debe determinar y acotar la materia y alcances de su actuación normativa o regulatoria mediante disposiciones genéricas y reglas básicas que constituyen un marco o asignación directa a fin de garantizar la seguridad jurídica.

Pues bien, como parte de la reforma constitucional en materia educativa publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil diecinueve, el Constituyente Permanente pugnó por la mejora escolar, para lo cual, en el artículo 3, fracción IX, creó el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación que será coordinado por un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión,

funcionarios ajenos al Poder Legislativo de atribuciones de naturaleza normativa para que aquél enfrente eficazmente situaciones dinámicas y altamente especializadas. Esta situación ha generado el establecimiento de mecanismos reguladores denominados 'cláusulas habilitantes', que constituyen actos formalmente legislativos a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, principalmente de la administración pública, para regular una materia concreta y específica, precisándole bases y parámetros generales y que encuentran su justificación en el hecho de que el Estado no es un fenómeno estático, pues su actividad no depende exclusivamente de la legislación para enfrentar los problemas que se presentan, ya que la entidad pública, al estar cerca de situaciones dinámicas y fluctuantes que deben ser reguladas, adquiere información y experiencia que debe aprovechar para afrontar las disyuntivas con agilidad y rapidez. Además, la adopción de esas cláusulas tiene por efecto esencial un fenómeno de ampliación de las atribuciones conferidas a la administración y demás órganos del Estado, las cuales le permiten actuar expeditamente dentro de un marco definido de acción, susceptible de control a través del principio de legalidad; en la inteligencia de que el establecimiento de dicha habilitación normativa debe realizarse en atención a un equilibrio en el cual se considere el riesgo de establecer disposiciones que podrían propiciar la arbitrariedad, como generar situaciones donde sea imposible ejercer el control estatal por falta de regulación adecuada, lo que podría ocurrir de exigirse que ciertos aspectos dinámicos se normen a través de una ley."



con personalidad jurídica y patrimonio propios, no sectorizado; siendo que sus facultades están direccionadas, evidentemente, a mejorar continua y progresivamente todos los elementos integrantes del Sistema Nacional Educativo. Y, en ese escenario, el artículo decimoséptimo transitorio del decreto en comento estableció lo que se reproduce a continuación:

"Décimo séptimo. La ley secundaria definirá que, dentro de los consejos técnicos escolares, se integrará un Comité de Planeación y Evaluación **para formular un programa de mejora continua** que contemple, de manera integral, la infraestructura, el equipamiento, el avance de los planes y programas educativos, la formación y prácticas docentes, la carga administrativa, la asistencia de los educandos, el aprovechamiento académico, el desempeño de las autoridades educativas y los contextos socioculturales. Dichos programas tendrán un carácter multianual, definirán objetivos y metas, los cuales serán evaluados por el referido comité."

Como puede apreciarse, a través de esta disposición transitoria que se vincula con la intención de lograr la mejora continua de la educación, el Constituyente Permanente determinó lo siguiente:

1. Introdujo los consejos técnicos escolares y, dentro de cada uno de ellos, a los comités de planeación y evaluación.
2. Encomendó a la legislación secundaria definir esta integración.
3. Indicó que su objetivo sería formular un programa de mejora continua que contemple, de manera integral, la infraestructura, el equipamiento, el avance de los planes y programas educativos, la formación y prácticas docentes, la carga administrativa, la asistencia de los educandos, el aprovechamiento académico, el desempeño de las autoridades educativas y los contextos socioculturales.
4. El programa que formule cada comité de planeación y evaluación deberá ser multianual.
5. Los objetivos y metas que se definan en esos programas deben ser previamente evaluados por el propio comité.



Por su parte, como se ya se ha apuntado, en cumplimiento a los artículos 73, fracción XXV, de la Constitución Federal que faculta al Congreso de la Unión "para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad", y séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional que dispone que "el Congreso de la Unión deberá realizar las reformas a la legislación secundaria correspondiente, a más tardar en un plazo de 120 días a partir de la publicación de este decreto", el Poder Legislativo Federal expidió la Ley General de Educación que, en su artículo 34, reiteró la creación del Sistema Educativo Nacional y sus participantes, según se aprecia de la reproducción siguiente:

"Artículo 34. En el **Sistema Educativo Nacional participarán**, con sentido de responsabilidad social, los actores, instituciones y procesos que lo componen y será constituido por:

"I. Los educandos;

"II. Las maestras y los maestros;

"III. Las madres y padres de familia o tutores, así como a sus asociaciones;

"IV. Las autoridades educativas;

"V. Las autoridades escolares;

"VI. Las personas que tengan relación laboral con las autoridades educativas en la prestación del servicio público de educación;

"VII. Las instituciones educativas del Estado y sus organismos descentralizados, los sistemas y subsistemas establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y demás disposiciones aplicables en materia educativa;



"VIII. Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios;

"IX. Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía;

"X. Los planes y programas de estudio;

"XI. Los muebles e inmuebles, servicios o instalaciones destinados a la prestación del servicio público de educación;

"XII. Los consejos de participación escolar o sus equivalentes creados conforme a esta ley;

"XIII. Los comités escolares de administración participativa; y,

"XIV. Todos los actores que participen en la prestación del servicio público de educación.

"La persona titular de la secretaría presidirá el Sistema Educativo Nacional; los lineamientos para su funcionamiento y operación se determinarán en las disposiciones reglamentarias correspondientes."

Además, en su título quinto, capítulo II, De la mejora escolar, incluyó los artículos 108 y 109 –este último que constituye el impugnado–, que son del tenor literal siguiente:

"Artículo 108. Para el proceso de mejora escolar, se constituirán consejos técnicos escolares en los tipos de educación básica y media superior, como órganos colegiados de decisión técnico pedagógica de cada plantel educativo, los cuales tendrán a su cargo adoptar e implementar las decisiones para contribuir al máximo logro de aprendizaje de los educandos, el desarrollo de su pensamiento crítico y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad.

"La secretaría emitirá los lineamientos para su integración, operación y funcionamiento. Las sesiones que, para tal efecto se programen, podrán ser ajustadas conforme a las necesidades del servicio educativo."



"Artículo 109. Cada Consejo Técnico Escolar contará con un **Comité de Planeación y Evaluación**, el cual tendrá a su cargo **formular un programa de mejora continua** que contemple, de manera integral, la infraestructura, el equipamiento, el avance de los planes y programas educativos, la formación y prácticas docentes, la carga administrativa, la asistencia de los educandos, el aprovechamiento académico, el desempeño de las autoridades educativas y los contextos socioculturales.

"Dicho programa tendrá un carácter plurianual, definirá objetivos y metas, los cuales serán evaluados por el referido comité.

"Las facultades de este comité en materia de infraestructura y equipamiento de los planteles educativos, se referirán a los aportes que haga sobre mejora escolar y serán puestos a consideración del Comité Escolar de Administración Participativa para el cumplimiento de sus funciones.

"La secretaría, en los lineamientos que emita para la integración de los consejos técnicos escolares, determinará lo relativo a la operación y funcionamiento del comité al que se refiere el presente artículo."

Las normas aquí reproducidas establecen los extremos siguientes:

1. Determinan la constitución de los consejos técnicos escolares como órganos colegiados de decisión técnico pedagógica de cada plantel de educación básica y media superior, los cuales tendrán a su cargo adoptar e implementar las decisiones para contribuir al máximo logro de aprendizaje de los educandos, el desarrollo de su pensamiento crítico y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad.

2. Deja en manos de la Secretaría de Educación Pública la definición de los lineamientos para la integración, operación y funcionamiento de esos consejos técnicos escolares.

3. Indica que dentro de cada consejo técnico escolar existirá un comité de planeación y evaluación, el cual tendrá a su cargo formular un programa de mejora continua que contemple, de manera integral, la infraestructura, el equipamiento, el avance de los planes y programas educativos, la formación y prác-



ticas docentes, la carga administrativa, la asistencia de los educandos, el aprovechamiento académico, el desempeño de las autoridades educativas y los contextos socioculturales.

4. Define que ese programa de mejora continua tendrá un carácter plurianual.

5. Determina que los objetivos y metas definidos en ese programa serán evaluados por el propio comité.

6. Esos comités de planeación y evaluación tendrán además facultades en materia de infraestructura y equipamiento de los planteles educativos, vinculadas específicamente con los aportes que se hagan para la mejora escolar y serán puestos a consideración del Comité Escolar de Administración Participativa para el cumplimiento de sus funciones.

7. Deja en manos de la Secretaría de Educación Pública, a través de la expedición de lineamientos, la determinación de la integración de los comités de planeación y evaluación, su operación y funcionamiento.

De lo hasta aquí expuesto, este Tribunal Pleno considera que la norma combatida no viola los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, toda vez que el legislador cumplió con el mandato de la Constitución Federal contenido en el artículo decimoséptimo transitorio del decreto de reforma, al que le dio el contenido suficiente.

Ciertamente, dicha disposición constitucional sólo ordenó al Congreso de la Unión que su ley secundaria precisara que, dentro de cada uno de los consejos técnicos escolares, se integrará un Comité de Planeación y Evaluación para formular un programa de mejora continua con alcances específicos, el cual deberá tener un carácter multianual y definirán objetivos y metas previamente evaluados por el propio comité.

En ese tenor, el legislador, en principio, introdujo en la ley secundaria a los **consejos técnicos escolares** y especificó su naturaleza y atribución esencial –como órganos colegiados de decisión técnico pedagógica de cada plantel de educación básica y media superior, los cuales tendrán a su cargo adoptar e implementar las decisiones para contribuir al máximo logro de aprendizaje de



los educandos, el desarrollo de su pensamiento crítico y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad—.

Y, por lo que se refiere a los **comités de planeación y evaluación**, precisó que se incorporaría uno en cada consejo técnico escolar a efecto de formular un programa de mejora continua en relación con la infraestructura, el equipamiento, el avance de los planes y programas educativos, la formación y prácticas docentes, la carga administrativa, la asistencia de los educandos, el aprovechamiento académico, el desempeño de las autoridades educativas y los contextos socio-culturales. Asimismo, indicó que ese programa de mejora continua tendrá un carácter plurianual, y que los objetivos y metas en él definidos serán evaluados por el propio comité.

Pero, además, señaló que esos comités también tendrían facultades en materia de infraestructura y equipamiento de los planteles educativos, específicamente en relación con los aportes que se hagan para la mejora escolar; y, por lo demás, **dejó en manos de la Secretaría de Educación Pública, a través de la expedición de lineamientos, la determinación de la integración de esos comités de planeación y evaluación, su operación y funcionamiento.**

Así, es cierto que el legislador, en gran parte de su actuación, reprodujo el contenido del mandato constitucional contenido en el artículo decimoséptimo transitorio del decreto de reforma, pero esa situación de ninguna manera implica, de suyo, que no le haya dado contenido o que lo haya hecho de manera incompleta o deficiente.

En efecto, contrariamente a lo sostenido por la parte accionante, no se aprecia que el Constituyente Permanente haya encomendado la integración de los comités de planeación y evaluación al legislador secundario, porque, se insiste, sólo se limitó a ordenarle que estableciera que, dentro de cada uno de los consejos técnicos escolares, se integraría un comité de planeación y evaluación con un objetivo específico relacionado con la formulación de un programa de mejora continua.

Y, en ese entendido, el Congreso de la Unión estaba en aptitud de delegar en la Secretaría de Educación Pública, a través de la expedición de lineamientos, la determinación de la integración de los comités de planeación y evaluación,



su operación y funcionamiento; sobre todo porque las disposiciones legales reproducidas en párrafos precedentes contienen las bases y parámetros mínimos a partir de los cuales la autoridad administrativa definirá aquellos extremos, pues precisan quiénes son los participantes del Sistema Educativo Nacional, la tarea esencial que aquellos comités tienen encomendada, los aspectos que debe abarcar el programa de mejora continua, la exigencia de que defina objetivos y metas, y su calidad de plurianual.

Así, la normatividad en estudio no deja abierta la determinación de la integración de esos comités de planeación y evaluación, su operación y funcionamiento, sino que fija los parámetros mínimos que, por cierto, son coincidentes con los ordenados por el Constituyente Permanente, para que la Secretaría de Educación Pública actúe en consecuencia.

Al respecto, es cierto que las bases que fija el legislador no constituyen un catálogo detallado de las atribuciones específicas y destacadas de los comités de planeación y evaluación ni establecen la forma en que deberán integrarse y funcionar; empero, no por ello se trata de una regulación escueta o ambigua e insuficiente para considerar delimitado un parámetro de actuación, en la medida en que, se insiste, por una parte, enlista de manera expresa quiénes son los participantes del Sistema Educativo Nacional y, por otra, indicó el órgano al cual pertenecen los comités de planeación y evaluación –a los consejos técnicos escolares que funcionan en cada plantel educativo de educación básica y media superior–, así como el objetivo y atribución esencial que tienen encomendada, a saber, la elaboración de un programa de mejora continua de carácter multianual e, incluso, especifica los aspectos que debe contemplar ese programa; lo que constituyen lineamientos suficientes y claros sobre la creación y funcionamiento de los indicados comités.

Mientras que la propia normatividad legal encomienda a la Secretaría de Educación Pública únicamente la precisión de la integración de esos comités de planeación y evaluación, su operación y funcionamiento, pero no como un encargo que carezca de soporte o guía alguna, sino más bien con la intención de que sea esa autoridad quien, a partir del objetivo definido de generar para los planteles educativos un programa de mejora continua que contemple, de manera integral, la infraestructura, el equipamiento, el avance de los planes y programas educativos, la formación y prácticas docentes, la carga administra-



tiva, la asistencia de los educandos, el aprovechamiento académico, el desempeño de las autoridades educativas y los contextos socioculturales, defina, en principio, quiénes son los agentes idóneos de entre los participantes del Sistema Educativo Nacional para lograrlo y, además, desarrolle las funciones detalladas que tendrá el comité e, incluso, sus integrantes en lo particular, así como la forma en que deberán operar; máxime si se atiende a que la indicada autoridad es quien conoce, de manera específica, cuál es la situación que impera en el ámbito educativo en nuestro país y la coyuntura general de los planteles educativos específicamente en cuanto a sus recursos humanos y materiales, lo que le permitirá implementar medidas estratégicas para lograr de manera efectiva la mejora que busca el Constituyente Permanente, desde luego, apegándose a los postulados ordenados por el legislador.

En efecto, como se ha apuntado, la delegación que el Poder Legislativo hace a determinados órganos administrativos para desarrollar instituciones jurídicas previstas en la norma a través de cláusulas habilitantes encuentra justificación en el dinamismo social y las especificidades propias de cada materia a regular, que provocan la utilidad y viabilidad de que al legislador sea exigible únicamente precisar bases y parámetros generales, mientras que los detalles y formalidades de carácter técnico o dinámico se encomienden a la autoridad administrativa. Habilitación que, además, obedece a la necesidad imperiosa de impedir que existan situaciones que coloquen a las autoridades legislativas en la imposibilidad de regular hechos dinámicos y fluctuantes en las cuales un procedimiento legislativo puede resultar cronológicamente inadecuado al momento que una situación de hecho que pretenda ser legislada cambie para el momento en que se publique la ley, pues en comparación con los fenómenos dinámicos, económicos y financieros, el proceso de formación de una ley puede revestir una lentitud relativa.

Y, en ese tenor, los indicadores que contiene el artículo 109 de la Ley General de Educación –en conjunto con los diversos artículos 34 y 108 del propio ordenamiento– constituyen efectivos parámetros que acotan la creación y funcionamiento de los comités de planeación y evaluación, dado que describen de manera clara el órgano en el que deberán crearse y su objetivo fundamental e, incluso, la periodicidad de su actuación; siendo que el diseño que haga la Secretaría de Educación Pública sobre la integración y operación de esos comités, por disposición del legislador, no podrá excederse de los rubros espe-



cificados por aquellas normas, sin perjuicio, desde luego, de que pueda hacer una delimitación todavía más precisa atendiendo a que es dicha autoridad, como especialista en la materia, la que conoce cuáles son los elementos específicos que le permitirán desarrollar sus atribuciones de operación.

Por tanto, si el Constituyente Permanente no encomendó al Congreso de la Unión que, de manera obligatoria, precisara las facultades y reglas de operación detalladas de los comités de planeación y evaluación, es evidente que, en uso de su libertad de configuración, podía dejar el desarrollo de esa regulación a la Secretaría de Educación Pública que es la autoridad especialista en la materia, máxime que esos temas son susceptibles de ser objeto de despliegue a través de las cláusulas habilitantes.

Luego, debe concluirse que **el artículo 109 de la Ley General de Educación no transgrede los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa ni los derechos de legalidad y a la seguridad jurídica, toda vez que acata el mandato del Constituyente Permanente**, pues incorpora a la legislación secundaria el contenido ordenado por la Carta Magna, además de que establece los lineamientos esenciales de la creación y funcionamiento de los comités de planeación y evaluación y, en esa medida, tanto la autoridad administrativa como los gobernados están en aptitud de prever la forma en que deberán desarrollarse, desde luego, complementado por la regulación que expide la autoridad administrativa en consistencia con la cláusula habilitante que contiene la propia disposición legal; **de ahí que debe reconocerse su validez.**

OCTAVO.—**Decisión y declaración de invalidez.** En la acción de inconstitucionalidad 212/2020 fallada el uno de marzo de dos mil veintiuno,⁵⁰ este Tribunal Pleno destacó una evolución de criterio en cuanto a que la determinación de si el vicio de ausencia de consulta tiene el potencial de invalidar toda la ley o solamente determinados preceptos legales dependerá de si las normas que regulan a las comunidades indígenas y afromexicanas y personas con discapacidad tienen un impacto en el ordenamiento en su integridad –porque la ley tiene como objeto específico su regulación– o no.

⁵⁰ En el tema de trato, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con precisiones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.



Esta determinación que, se insiste, constituye una evolución en el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisa que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general, estén inmiscuidos, **las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma.** Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, **la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.**

En el asunto que se resuelve, **sólo se impugnaron los artículos 56, 57 y 58 contenidos en el capítulo VI, y 61 a 68 contenidos en el capítulo VIII, en los que el legislador federal reguló la educación indígena y la inclusiva;** de ahí que la determinación de cómo invalidar la ley impugnada debe sustentarse en una consideración sustantiva y relevante, a saber, que la ley tiene un ámbito material y personal más amplio que desborda la regulación de comunidades originarias y personas con discapacidad, puesto que, aunque las atañe, esta ley no tiene por objeto central o específico una regulación que les sea exclusiva.

Efectivamente, la Ley General de Educación se emitió en cumplimiento al deber impuesto en el artículo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia educativa publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil diecinueve, a efecto de garantizar el derecho a la educación que reconoce el artículo 3o. de la Constitución General y los tratados internacionales de los que México es Parte.

Así, el vicio de la falta de consultas como etapa del proceso legislativo que dio origen a la ley impugnada no tiene un impacto en toda la Ley General de Educación, ya que ésta no tiene como objeto específico y exclusivo la regulación de la educación indígena y afroamericana y la inclusiva, sino diversos aspectos vinculados con todo el sistema educativo nacional.

Por tanto, dada la facultad de este Tribunal Pleno de establecer y fijar los alcances de sus sentencias para, por una parte, lograr la mayor efectividad de sus decisiones y, por otra, evitar que se generen daños a la sociedad mayores que la permanencia de la inconstitucionalidad decretada; y en atención a que, en la especie, una declaratoria de invalidez total generaría un vacío normativo



con daños graves a la sociedad mayores que los generados con la permanencia de los preceptos declarados inconstitucionales, porque dejaría al país sin Ley General de Educación, impactando en los derechos de toda la sociedad; con fundamento en los artículos 41, fracción IV, y 42, párrafos primero y tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵¹ **se declara la invalidez** de la Ley General de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, **únicamente en sus artículos 56, 57 y 58 –contenidos en el capítulo VI "De la educación indígena"–, y 61 a 68 –contenidos en el capítulo VIII "De la educación inclusiva"–.**

Al respecto, tomando en consideración las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2, y el desarrollo de las elecciones que se han celebrado en el país y que, consecuentemente, tendrán implicaciones en el relevo de las autoridades, con fundamento en el artículo 45 de la propia Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵² así como con apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 84/2007 de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES

⁵¹ **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 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."

⁵² **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."



PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.”⁵³ la invalidez declarada no tendrá efectos retroactivos, pero **surtirá efectos a partir de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se haga al Congreso de la Unión de los puntos resolutivos de esta resolución**, a efecto de que, por una parte, no se provoque un vacío legislativo en relación con la materia del artículo 3o. de la Constitución Federal y, por otra, no se prive a los grupos indígenas y a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas que se declaran inválidas.

Invalidez que no se limita a la expulsión del orden jurídico de las normas declaradas inconstitucionales, sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle las consultas correspondientes –cumpliendo con los parámetros establecidos en el considerando sexto de esta determinación– y, dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisados, con base en los resultados de dichas consultas, emita la regulación que corresponda en materia de educación indígena y afroamericana, así como de educación inclusiva.

En el entendido de que las consultas no deben limitarse a los preceptos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto

⁵³ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página setecientos setenta y siete, con número de registro digital: 170879, que dice:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS. De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda'; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)."



regulado en la Ley General de Educación que esté relacionado directamente con su condición indígena y afroamericana o de discapacidad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—**Se reconoce la validez** de los artículos 106, párrafo último, en su porción normativa "a partir del 4o. grado de primaria", y 109 de la Ley General de Educación, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, al tenor del considerando séptimo de esta decisión.

TERCERO.—**Se declara la invalidez** de los artículos 56, 57 y 58 –capítulo VI "De la educación indígena"–, así como del 61 al 68 –capítulo VIII "De la educación inclusiva"– de la Ley General de Educación, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, en los términos del considerando sexto de esta determinación.

CUARTO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Unión, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a las personas con discapacidad, dicho Congreso deberá legislar en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en los términos precisados en el considerando octavo de esta sentencia.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, 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 con salvedades en los considerandos de legitimación y de causas de improcedencia, 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 las causas de improcedencia y a la litis. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá con un test de proporcionalidad ordinario, Esquivel Mossa con un test de razonabilidad, Franco González Salas con un test de razonabilidad, Pardo Rebolledo con un test de razonabilidad, Piña Hernández con un test de razonabilidad, Laynez Potisek con un test de razonabilidad, Pérez Dayán con un test de razonabilidad y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con un test de razonabilidad, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de los temas de fondo de la ley, en su parte I, consistente en reconocer la validez del artículo 106, párrafo último, en su porción normativa "a partir del 4o. grado de primaria", de la Ley General de Educación, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Ríos Farjat votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Aguilar Morales y la Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos particulares. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Por tanto, tomando en cuenta lo expresado en sus participaciones durante la sesión y en la votación anterior, se manifestaron siete votos en favor de que las consideraciones respectivas se sustenten en la aplicación de un test de razonabilidad por parte de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro González Alcántara Carrancá se pronunció por un test de proporcionalidad ordinario.



Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con algunas consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por razones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de los temas de fondo de la ley, en su parte II, consistente en reconocer la validez del artículo 109 de la Ley General de Educación, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

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 apartándose del agregado de los lineamientos de la consulta, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del agregado de los lineamientos de la consulta, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de los temas que inciden en el proceso de creación de la ley, en sus partes I y II consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 56, 57 y 58 –capítulo VI "De la educación indígena"–, así como del 61 al 68 –capítulo VIII "De la educación inclusiva"– de la Ley General de Educación, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a la decisión y declaración de invalidez, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a los dieciocho meses si-



guintes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández votaron en contra.

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 por la invalidez adicional a otros preceptos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a la decisión y declaración de invalidez, consistente en: 2) determinar que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a las personas con discapacidad, el Congreso de la Unión deberá legislar en las materias de educación indígena y de educación inclusiva y de que las consultas no deben limitarse a los preceptos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y se busque la participación de los grupos involucrados. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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 de jurisprudencia 1a./J. 12/2015 (10a.) y aisladas 2a. CXXI/2016 (10a.), 2a. CXXX/2016 (10a.), P. XXV/2015 (10a.) y 1a. LXXXIV/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 8 de mayo de 2015 a las 9:30 horas, 6 de enero de 2017 a las 10:07 horas, 2 de diciembre de 2016 a las 10:14 horas, 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas y 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 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 13 de diciembre 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 121/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el veintinueve de junio de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 121/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversas disposiciones de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

A lo largo de la discusión, manifesté no estar de acuerdo con algunas consideraciones o tener consideraciones adicionales en varios 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. Artículos 56, 57 y 58 –contenidos en el capítulo VI "De la educación indígena"– de la Ley General de Educación

a) Fallo mayoritario

En la resolución, se analiza el concepto de invalidez planteado por la promovente en relación con la falta de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y la consecuente violación de su derecho a la educación, conforme al criterio sostenido medularmente en las acciones de inconstitucionalidad 81/2018¹

¹ Resuelta en sesión de 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 –en relación con la Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero–; y por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales; con voto en contra de los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán –en relación con la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero–.

Precedente que retoman, a su vez, las diversas **acciones de inconstitucionalidad 136/2020**, fallada el ocho de septiembre de dos mil veinte –por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas,



y 116/2019 y su acumulada 117/2019,² en cuanto a que, de una interpretación progresiva de los artículos 2o. de la Constitución General³ –incluso en

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–; **164/2020**, fallada el cinco de octubre de dos mil veinte –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–; **127/2019**, fallada el trece de octubre de dos mil veinte –por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas–; **201/2020**, fallada el diez de noviembre 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, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea–; **148/2020 y sus acumuladas 150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 229/2020, 230/2020 y 252/2020**, falladas el veintitrés de noviembre de dos mil veinte –por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, con voto en contra de los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán–; **241/2020 y sus acumuladas 242/2020, 243/2020, 248/2020 y 251/2020**, falladas el tres de diciembre de dos mil veinte –por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente en funciones Franco González Salas con reserva de criterio, con voto en contra de los Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán–; **158/2020 y sus acumuladas 159/2020, 161/2020, 224/2020 y 227/2020**, falladas el tres de diciembre de dos mil veinte –por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, con voto en contra de los Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo–; y **212/2020**, fallada el primero de marzo de dos mil veintiuno –por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea–.

² Resuelta en sesión de doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, con voto en contra de los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán.

Precedente que destaca, a su vez, lo resuelto en las **acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**, fallada el diecinueve de octubre de dos mil quince –por unanimidad de diez 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–; **15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017**, fallada el dieciséis de agosto de dos mil diecisiete –por unanimidad de once 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–; **151/2017**, fallada el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por



su texto anterior– y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,⁴ se concluye que 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, lo

unanimidad de once 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; y **108/2019 y su acumulada 118/2019**, fallada el 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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, con voto en contra del Ministro Laynez Potisek; así como en la **controversia constitucional 32/2012**, fallada el veintinueve de mayo de dos mil catorce –por mayoría de diez 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–.

3 Constitución General

"Artículo 2. ...

"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."

4 Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

"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. ..."



cual debe hacerse de manera previa, culturalmente adecuada –a través de sus representantes o autoridades tradicionales–, informada y de buena fe.

Al efecto, después de hacer referencia a la exposición de motivos y las disposiciones del capítulo VI "De la educación indígena" (artículos 56 a 58) del título tercero de la Ley General de Educación,⁵ impugnadas, de las que se advierte la

⁵ **Ley General de Educación**

"Artículo 56. El Estado garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Contribuirá al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas nacionales como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

"La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas."

"Artículo 57. Las autoridades educativas consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"La secretaría deberá coordinarse con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas para el reconocimiento e implementación de la educación indígena en todos sus tipos y niveles, así como para la elaboración de planes y programas de estudio y materiales educativos dirigidos a pueblos y comunidades indígenas."

"Artículo 58. Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en este capítulo, las autoridades educativas realizarán lo siguiente:

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas o afromexicanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del territorio nacional;

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes;

"V. Tomar en consideración, en la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe; y,



incorporación de directrices sobre educación intercultural, el fallo determina la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos de todo el país, por tratarse de medidas susceptibles de afectarles directamente y desestima lo alegado por las autoridades emisora y promulgadora en el sentido de que solamente existe obligación de consultarles cuando la actuación legislativa implique un efecto perjudicial, restrictivo o negativo en sus derechos, en su vida o en su entorno, señalando que basta que el contenido normativo repercuta o pueda repercutir de cualquier manera en su situación para que se configure esta obligación, ya que, de lo contrario, dichas autoridades se sustituirían en los intereses de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos y valorarían qué es lo que más les beneficia, cuando precisamente éste es el objetivo de la consulta, la cual, a su vez, garantiza el principio de autodeterminación de estos pueblos y comunidades, pues les permite participar en la toma de decisiones que puedan incidir en sus intereses, evitando con ello que se vulnere su derecho a la no asimilación cultural.

De igual forma, la sentencia aclara que los seis foros regionales de consulta y la plataforma en línea (www.consultaleyessesecundarias.mx) a disposición de toda la ciudadanía del primero al treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, mediante los cuales la Secretaría de Educación Pública y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior convocaron a académicos, investigadores, especialistas, así como al público en general, a formular opiniones y propuestas para la construcción del marco institucional en materia educativa, no pueden considerarse como una consulta culturalmente adecuada, informada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, porque ni siquiera se advierte que la convocatoria se haya dirigido a éstos, se haya difundido o se les haya hecho llegar de algún modo o que hayan participado; tampoco las audiencias públicas en que, según indican las autoridades emisora y promulgadora, se presentaron y discutieron propuestas relacionadas con la educación indígena, pues éstas no precedieron a la Ley General de Educación, sino a la reforma constitucional en materia educativa.

En consecuencia, la resolución declara la invalidez de los artículos 56, 57 y 58 de la Ley General de Educación, combatidos, por violación a los artículos 2 y 3 de la Constitución General y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas."



b) Razones del voto concurrente

Si bien coincido con la invalidez de los artículos 56, 57 y 58 de la Ley General de Educación,⁶ por falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afro-

⁶ Ley General de Educación

"**Artículo 56.** El Estado garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Contribuirá al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas nacionales como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

"La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas."

"**Artículo 57.** Las autoridades educativas consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"La secretaría deberá coordinarse con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas para el reconocimiento e implementación de la educación indígena en todos sus tipos y niveles, así como para la elaboración de planes y programas de estudio y materiales educativos dirigidos a pueblos y comunidades indígenas."

"**Artículo 58.** Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en este capítulo, las autoridades educativas realizarán lo siguiente:

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas o afroamericanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del territorio nacional;

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes;

"V. Tomar en consideración, en la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe; y,

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas."



mexicanos sobre medidas legislativas que les afectan directamente; en todos los asuntos que abordan esta problemática, he estimado necesario fortalecer el contenido y alcance del derecho a la consulta indígena, en los términos del voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 81/2018,⁷ en el sentido de que:

- El derecho a la consulta debe ser leído a la luz de los criterios derivados de los casos "Pueblo de Saramaka Vs. Surinam" y "Yatama Vs. Nicaragua", vinculantes para el Estado Mexicano, así como los informes del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas.
- El derecho a la consulta previa, libre e informada puede ser concebido como un derecho instrumental o de participación, que tiene como fin salvaguardar fundamentalmente el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos reconocidos en la Constitución General y los instrumentos internacionales, ya que los procesos democráticos representativos corrientes no suelen bastar para atender las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas que, por lo general, están marginados de la esfera política.
- El derecho a la consulta previa merece una protección diferenciada, dependiendo de la medida que se pretenda instaurar, esto es, si se trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina en función de los derechos indígenas susceptibles de afectación. Inclusive, la Corte Interamericana de

⁷ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), 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 el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho; y por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho (en contra los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán).



Derechos Humanos ha considerado que se debe obtener su *consentimiento*, tratándose de planes de desarrollo o inversión a gran escala que tengan un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.

- Los organismos internacionales de derechos humanos han señalado que el cumplimiento del deber de consulta a los pueblos indígenas tiene que interpretarse de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta y las circunstancias específicas de cada país. No obstante, existen una serie de criterios mínimos para que el ejercicio del derecho pueda considerarse efectivo: (i) ser previa; (ii) no agotarse con la mera información; (iii) ser de buena fe dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes; (iv) ser adecuada y realizarse a través de instituciones representativas indígenas; (v) ser sistemática y transparente.

II. Artículos 61 a 68 –contenidos en el capítulo VIII "De la educación inclusiva"– de la Ley General de Educación

a) Fallo mayoritario

En la resolución, se analiza el concepto de invalidez planteado por la accionante en relación con la falta de consulta previa a las personas con discapacidad y la consecuente violación de su derecho a la educación, conforme al criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 1/2017,⁸ 68/2018,⁹ 41/2018 y su acumulada 42/2018,¹⁰ 201/2020¹¹ y 212/2020,¹² en cuanto a que, del ar-

⁸ Resuelta en sesión de primero de octubre de dos mil diecinueve, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Aguilar Morales apartándose de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá.

⁹ Resuelta en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de las consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de la Ministra Esquivel Mossa.

¹⁰ Resuelta en sesión de veintiuno 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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹¹ Resuelta en sesión de diez de noviembre 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, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹² Resuelta en sesión de primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González



título 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,¹³ se desprende la obligación de consultar a las personas con discapacidad cuando las autoridades pretendan emitir una norma o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, lo cual constituye un mecanismo directo para salvaguardar su participación, garantizada desde el preámbulo y los principios generales de la propia convención.¹⁴

Al efecto, después de hacer referencia a las disposiciones del capítulo VIII "De la educación inclusiva" (artículos 61 a 68) del título tercero de la Ley General de Educación,¹⁵ impugnadas, de las que se advierte la incorporación de diver-

Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹³ **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

"Artículo 4

"Obligaciones generales

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

¹⁴ **Preámbulo**

"Los Estados Partes en la presente convención: ...

"o) Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente; ..."

"Artículo 3

"Principios generales

"Los principios de la presente convención serán: ...

"c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; ..."

¹⁵ **Ley General de Educación**

"**Artículo 61.** La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos."

"**Artículo 62.** El Estado asegurará la educación inclusiva en todos los tipos y niveles, con el fin de favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, para lo cual buscará:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;



sas directrices, el fallo determina la obligación de consultar a las personas con discapacidad, por tratarse de medidas que indudablemente les afectan

"III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Nacional por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras; y,

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación."

"Artículo 63. El Estado proporcionará a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad."

"Artículo 64. En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

"Las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizarán lo siguiente:

"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

"V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva; y,

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

"La secretaria emitirá lineamientos en los cuales se determinen los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial a los que se refiere el presente artículo y se cumpla con el principio de inclusión."

"Artículo 65. Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;



(políticas públicas en el ámbito educativo) y desestima lo alegado por las autoridades emisora y promulgadora en el sentido de que la Ley General de Educación regula el sistema educativo a nivel nacional y no sólo la educación inclusiva, aunado a que prevé derechos y no restricciones en favor de tales personas, indicando que basta que un apartado destacado de dicho ordenamiento contemple normas sobre cuestiones relacionadas con ellas para que se actualice la necesidad de llevar a cabo la consulta y que, aun cuando se pretenda otorgarles beneficios, debe hacerseles partícipes en la formulación de medidas legislativas, con la finalidad de evitar que se generen cargas perjudiciales y se escuche a quienes fácticamente y por experiencia conocen la problemática a enfrentar y, por lo mismo, han vislumbrado posibles soluciones.

De igual forma, la sentencia aclara, por un lado, que los foros de discusión y las audiencias públicas en los que se convocó a agrupaciones de la sociedad civil, representantes de dependencias estatales, maestros y autoridades de diversos planteles de educación básica, media superior y superior, constituyen un mero ejercicio parlamentario tendiente a recibir propuestas, sugerencias, opiniones y recomendaciones para la construcción de la reforma educativa

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad; y,

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."

"Artículo 66. La autoridad educativa federal, con base en sus facultades, establecerá los lineamientos necesarios que orienten la toma de decisiones relacionadas con los mecanismos de acreditación, promoción y certificación en los casos del personal que preste educación especial."

"Artículo 67. Para la identificación y atención educativa de los estudiantes con aptitudes sobresalientes, la autoridad educativa federal, con base en sus facultades y la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los tipos de educación básica, así como la educación media superior y superior en el ámbito de su competencia. Las instituciones que integran el Sistema Educativo Nacional se sujetarán a dichos lineamientos.

"Las instituciones de educación superior autónomas por ley podrán establecer convenios con la autoridad educativa federal a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación, dirigidos a educandos con aptitudes sobresalientes."

"Artículo 68. En el Sistema Educativo Nacional, se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables."



en general y, por otro lado, que, en las reuniones de trabajo de la Comisión de Educación, solamente se recibieron propuestas de diputados interesados en el tema y, en el portal electrónico habilitado para tal efecto, propuestas ciudadanas; sin que, en alguno de estos casos, se satisfagan los requisitos de una consulta estrecha a las personas con discapacidad,¹⁶ al no haberseles convocado a participar de manera abierta, pública, incluyente y accesible, ni establecerse o informárseles el procedimiento para recibir y procesar sus participaciones; razones por las cuales no se advierte su intervención en alguna de las mesas de análisis.

En consecuencia, la resolución declara la invalidez de los artículos 61 a 68 de la Ley General de Educación, combatidos, por violación al artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues, ante la falta de consulta, es imposible saber con certeza si las medidas que prevén benefician, perjudican o tutelan de manera suficiente a las personas con discapacidad.

b) Razones del voto concurrente

Si bien coincido con la invalidez de los artículos 61 a 68 de la Ley General de Educación,¹⁷ por falta de consulta a personas con discapacidad sobre medidas

¹⁶ Establecidos por el Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015 y 41/2018 y su acumulada 42/2018, consistentes en que sea previa, pública y abierta; accesible; preferentemente directa; informada; regular y significativa; y de participación efectiva.

¹⁷ **Ley General de Educación**

"Artículo 61. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos."

"Artículo 62. El Estado asegurará la educación inclusiva en todos los tipos y niveles, con el fin de favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, para lo cual buscará:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Nacional por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras; y,



legislativas relacionadas con ellas; en todos los asuntos que abordan esta problemática, he estimado necesario robustecer el estándar relativo al derecho

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación."

"Artículo 63. El Estado proporcionará a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad."

"Artículo 64. En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

"Las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizarán lo siguiente:

"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

"V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva; y,

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

"La secretaría emitirá lineamientos en los cuales se determinen los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial a los que se refiere el presente artículo y se cumpla con el principio de inclusión."

"Artículo 65. Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad; y,

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."



a la consulta de las personas con discapacidad con la inclusión expresa del principio de igualdad entre el hombre y la mujer, como principio rector de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en los términos del voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018,¹⁸ en el sentido de que:

"... (D)ada la innegable situación de desigualdad y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (especialmente tratándose de aspectos tan delicados como lo es la discapacidad), en un contexto como el de México, en el que dicha circunstancia se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyéndola dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad."

III. Artículo 106, último párrafo, específicamente en la porción normativa "a partir del 4o. grado de primaria", de la Ley General de Educación

a) Fallo mayoritario

En la resolución, se analiza el concepto de invalidez planteado por la promovente en relación con la exclusión injustificada de niñas y niños que cursan grados

"Artículo 66. La autoridad educativa federal, con base en sus facultades, establecerá los lineamientos necesarios que orienten la toma de decisiones relacionadas con los mecanismos de acreditación, promoción y certificación en los casos del personal que preste educación especial."

"Artículo 67. Para la identificación y atención educativa de los estudiantes con aptitudes sobresalientes, la autoridad educativa federal, con base en sus facultades y la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los tipos de educación básica, así como la educación media superior y superior en el ámbito de su competencia. Las instituciones que integran el Sistema Educativo Nacional se sujetarán a dichos lineamientos.

"Las instituciones de educación superior autónomas por ley podrán establecer convenios con la autoridad educativa federal a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación, dirigidos a educandos con aptitudes sobresalientes."

"Artículo 68. En el Sistema Educativo Nacional, se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables."

¹⁸ Resuelta en sesión de veintiuno 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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



inferiores a cuarto de primaria para participar en la elección de los integrantes de los Comités Escolares de Administración Participativa, conforme a los principios de igualdad y no discriminación y de interés superior de la niñez, que se establecen en los artículos 1o., párrafos primero y último y 4, párrafos noveno a décimo primero, de la Constitución General,¹⁹ 1, 2, numeral 1 y 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,²⁰ 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²¹ y 3 del Protocolo Adicional en Materia

¹⁹ **Constitución General**

"Artículo 1. 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. ...

"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."

"Artículo 4. ...

"En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

"Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

"El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez."

²⁰ **Declaración Universal de los Derechos Humanos**

"Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros."

"Artículo 2

"1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

"2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía."

"Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta declaración y contra toda provocación a tal discriminación."

²¹ **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

"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 juris-



de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;²² así como con el derecho de los menores de edad a participar y expresar su opinión, previsto en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño,²³ materia de interpretación en la Observación General Número 12 (2009) "Sobre el derecho del niño a ser escuchado" del Comité de los Derechos del Niño, al igual que en los artículos 71 y 72 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.²⁴

En relación con este último, el fallo señala que, tratándose de políticas públicas, la participación de los niños no constituye una regla irrestricta, puesto que asumir esa rigidez implicaría dejar de lado las condiciones específicas que en casos particulares los rodean, lo que podría ir en detrimento de su interés superior; razón por la cual los preceptos citados obligan a garantizar el derecho a expresar su opinión y a que ésta sea tomada en cuenta "al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio", esto es, en función de la madurez.

dición, **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.**

"2. Para los efectos de esta convención, persona es todo ser humano."

"Artículo 24. Igualdad ante la ley

"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."

22 Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

"Artículo 3. Obligación de no discriminación

"Los Estados partes en el presente protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, 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."

23 Convención sobre los Derechos del Niño

"Artículo 12

"1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. ...

"2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional."

24 Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

"**Artículo 71.** Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser escuchados y tomados en cuenta en los asuntos de su interés, conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez."

"**Artículo 72.** Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligados a disponer e implementar los mecanismos que garanticen la participación permanente y activa de niñas; niños y adolescentes en las decisiones que se toman en los ámbitos familiar, escolar, social, comunitario o cualquier otro en el que se desarrollen."



No obstante, aclara la sentencia, la excepción a la participación directa en la expresión de opiniones debe estar debidamente justificada, pues, dado que las restricciones a derechos, en términos de los artículos 1o., párrafo primero, de la Constitución General y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,²⁵ deben aplicarse conforme a las leyes dictadas en razón del interés general y de acuerdo con el fin para el cual han sido establecidas, no pueden ser arbitrarias, sino que deben atender a criterios de razonabilidad y proporcionalidad y a límites que los principios constitucionales –como el de igualdad y no discriminación– marcan.

Pues bien, después de exponer el contexto en que se emitió el artículo 106 de la Ley General de Educación,²⁶ impugnado, la resolución advierte una diferencia de trato para participar directamente en la elección de los integrantes de los Comités Escolares de Administración Participativa entre los estudiantes de cuarto grado de primaria en adelante y los que cursan grados académicos inferiores y determina que, dado que el nivel de instrucción no constituye una categoría sospechosa, en términos del párrafo último del artículo 1o. constitucional, el precepto controvertido debe someterse a un examen ordinario de razonabilidad, que desarrolla de la siguiente manera:

1. La distinción persigue una finalidad constitucionalmente válida, ya que busca reconocer a aquellos educandos que, a partir de un criterio razonable, se encuen-

²⁵ **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

"Artículo 30. Alcance de las Restricciones

"Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas."

²⁶ **Ley General de Educación**

"Artículo 106. Con objeto de fomentar la participación social en el fortalecimiento y mejora de los espacios educativos, su mantenimiento y ampliación de la cobertura de los servicios, la secretaría, en coordinación con las dependencias federales respectivas, emitirán los lineamientos de operación de los Comités Escolares de Administración Participativa o sus equivalentes para los planteles de educación básica y, en su caso, de media superior, en los cuales además se aplicarán mecanismos de transparencia y eficiencia de los recursos asignados.

"El Comité Escolar de Administración Participativa o su equivalente tendrá como objetivo la dignificación de los planteles educativos y la paulatina superación de las desigualdades entre las escuelas del país, el cual recibirá presupuesto anual para mejoras, mantenimiento o equipamiento del plantel educativo y, en el caso de construcción deberá contar con asistencia técnica, de conformidad con los procedimientos establecidos en los lineamientos mencionados en el párrafo anterior y en cumplimiento de las disposiciones a las que alude este capítulo.

"Sus integrantes serán electos al inicio de cada año lectivo mediante asamblea escolar en la que participen docentes, directivos, madres y padres de familia o tutores, además de estudiantes a partir del 4o. grado de primaria, de acuerdo a los lineamientos de operación que emita la secretaría."



tran en aptitud de emitir una opinión con base en un entendimiento suficiente de la problemática a resolver (artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño), en aras de salvaguardar el interés superior de la niñez en un área tan trascendente como lo es la educación y la administración del presupuesto a ésta asignada (artículo 4o. de la Constitución General).

Al respecto, se precisa que, si bien es la autoridad la que debe tomar en consideración la problemática que en cada caso sea materia de solución o regulación, a efecto de determinar las condiciones en que las niñas y los niños deben intervenir, evitando, en lo posible, que las normas fijen reglas tasadas o irrestrictas para delimitar su nivel de participación; la implementación de estándares proporcionales es conveniente, a fin de dar certeza y, más aún, orientar hacia un trato igualitario que asegure la protección de los intereses de los menores de edad.

2. Se trata de un medio adecuado y consistente con el fin perseguido, al considerarse un indicador razonable y útil para tener una apreciación objetiva de qué estudiantes están en condiciones de formarse un juicio propio sobre el tema, cuya opinión, por lo tanto, es valorable de forma directa.

Al respecto, se precisa que, aunque el grado escolar no guarda necesaria relación con la posibilidad de formarse un juicio propio, es viable partir de un indicador cronológico específico para fijar un parámetro general sobre cuándo deben participar los menores de edad, pues resultaría en extremo complicado o, incluso, impracticable que el legislador hubiese ordenado a la autoridad valorar las condiciones específicas de todos los niños que integran la comunidad estudiantil y determinar, respecto de cada uno de ellos, si tienen en lo individual la aptitud necesaria para ello.

A mayor abundamiento, se indica que los intereses de las niñas y los niños que cursan grados académicos inferiores están salvaguardados por la participación de sus madres y padres o tutores y que, conforme avancen en sus estudios, también tendrán la oportunidad de participar en la elección de los Comités Escolares de Administración Participativa.

En consecuencia, el fallo reconoce la validez del artículo 106, párrafo último, en la porción normativa "a partir del 4o. grado de primaria", de la Ley General de Educación, combatido, por considerar que la distinción que establece entre dos grupos de estudiantes es tolerable, atendiendo al fin constitucionalmente válido que persigue y a su instrumentalidad con dicho fin; razón por lo cual no vulnera el principio de igualdad.



b) Razones del voto concurrente

Si bien coincido con la validez del artículo 106, párrafo último, en la porción normativa "a partir de 4o. grado de primaria", de la Ley General de Educación,²⁷ a la luz de un test de razonabilidad; me separo de algunas consideraciones de la sentencia, puesto que, en mi opinión, al disponer que, en la elección de los integrantes de los Comités Escolares de Administración Participativa –cuyo objeto es la dignificación de los planteles educativos y la paulatina superación de las desigualdades entre las escuelas del país–, participarán estudiantes a partir de cuarto grado de primaria, la norma prevé indirectamente un requisito mínimo de edad que debe ser abordado de forma distinta, aunado a que éste no involucra el establecimiento de una política pública.

En efecto, en otros asuntos en que se ha analizado la constitucionalidad de distinciones con base en el establecimiento de requisitos mínimos de edad, como la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018²⁸ y la acción de inconstitucionalidad 89/2018,²⁹ se ha sostenido que la edad, en estos casos, no debe considerarse como una categoría sospechosa y, por tanto, debe aplicarse un test de razonabilidad.

²⁷ Ley General de Educación

"**Artículo 106.** Con objeto de fomentar la participación social en el fortalecimiento y mejora de los espacios educativos, su mantenimiento y ampliación de la cobertura de los servicios, la secretaría, en coordinación con las dependencias federales respectivas, emitirán los lineamientos de operación de los Comités Escolares de Administración Participativa o sus equivalentes para los planteles de educación básica y, en su caso, de media superior, en los cuales además se aplicarán mecanismos de transparencia y eficiencia de los recursos asignados.

"El Comité Escolar de Administración Participativa o su equivalente tendrá como objetivo la dignificación de los planteles educativos y la paulatina superación de las desigualdades entre las escuelas del país, el cual recibirá presupuesto anual para mejoras, mantenimiento o equipamiento del plantel educativo y, en el caso de construcción deberá contar con asistencia técnica, de conformidad con los procedimientos establecidos en los lineamientos mencionados en el párrafo anterior y en cumplimiento de las disposiciones a las que alude este capítulo.

"Sus integrantes serán electos al inicio de cada año lectivo mediante asamblea escolar en la que participen docentes, directivos, madres y padres de familia o tutores, además de estudiantes a partir del 4o. grado de primaria, de acuerdo a los lineamientos de operación que emita la secretaría."

²⁸ Resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos, con voto en contra de los Ministros González Alcántara Carrancá y Piña Hernández.

²⁹ Resuelta en sesión de veintidós de octubre de dos mil veinte, por mayoría de diez votos, con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá.



Lo anterior parte de la idea de que la edad puede utilizarse como un parámetro objetivo de madurez, ya que, tal como señalan los estudios científicos,³⁰ la edad y la madurez suelen estar relacionadas; empero, dado que no todos maduramos física ni mentalmente al mismo tiempo ni bajo un parámetro fijo, si corriéramos un test de escrutinio estricto respecto de normas que distinguen con base en la edad, difícilmente superarían ese estándar.

Pues bien, sin desconocer que los asuntos referidos involucraban el derecho de acceder a cargos públicos y el que nos ocupa el derecho de las niñas y los niños a ser escuchados, estimo que las consideraciones antes apuntadas resultan igualmente aplicables, ya que, en el caso, la participación directa de los menores de edad en la asamblea escolar en que se elegirá a los integrantes del Comité Escolar de Administración Participativa –a cargo del fortalecimiento y la mejora de los espacios educativos, su mantenimiento y la ampliación de la cobertura de los servicios– se condiciona indirectamente a una edad mínima (nueve o diez años), acorde con el grado académico que se cursa (cuarto grado de primaria), lo cual presupone contar con cierto grado de madurez que permita entender la problemática y emitir un juicio propio, susceptible de ser tomado en cuenta.

En este sentido, considero que esta exigencia de edad mínima supera un test de razonabilidad, pues tiene una finalidad legítima, relacionada con tener la capacidad necesaria para comprender las funciones del Comité Escolar de Administración Participativa en el plantel educativo y la importancia en la elección de las personas que lo integrarán, quienes ejercerán el presupuesto anual asignado para mejoras, mantenimiento o equipamiento; al tiempo que resulta adecuada para alcanzar dicha finalidad, pues el parámetro general que se fija es objetivo, atendiendo a la autonomía progresiva de los menores de edad, dado que el desarrollo evolutivo y cognoscitivo de las niñas y los niños de cuarto grado de primaria en adelante les permite estar en condiciones de formarse un juicio propio y participar de manera directa en temas relacionados con su escuela.

³⁰ Sheldon, Kennon. *Getting Older, Getting Better? Personal Strivings and Psychological Maturity Across the Life Span*. American Psychological Association, Developmental Psychology, 2001, Volumen 37, Páginas 491 a 501.

Zacarés González, Juan José et. al. *Creencias sobre la madurez psicológica y desarrollo adulto*. Universidad de Valencia, Anales de Psicología, 1996, Páginas 41 a 60.



Por otro lado, desde mi punto de vista, es incorrecto que la resolución considere que la norma impugnada establece una política pública en materia educativa, a efecto de encuadrarla en el supuesto previsto en el numeral 1 del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño³¹ y distinguirla de la participación que deben tener las niñas y los niños en procedimientos judiciales o administrativos.

Al respecto, estimo que no se trata de una acción de gobierno con un objetivo de interés público, sino de una medida tendiente a fomentar la participación social en el proceso educativo y, en lo que interesa, la participación activa de los educandos, como actores principales de este proceso; siendo claro, de este modo, que se trata de una cuestión que afecta a las niñas y los niños de manera distinta a un procedimiento judicial o administrativo en el que específicamente sean parte, en el que debe garantizarse el derecho a expresar su opinión y a que ésta sea tomada en cuenta sólo a aquellos que estén en condiciones de formarse un juicio propio al respecto –de acuerdo con el artículo 12 de la citada convención–.

Este voto se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 121/2019.

En sesión pública ordinaria celebrada a distancia el veintinueve de junio de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno resolvió invalidar, por un lado, los artículos 56 a 58, del capítulo VI "De la educación indígena", así como los artículos 61 a 68, del capítulo VIII "De la educación inclusiva", de la Ley General de Educación, esencialmente por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad.

³¹ **Convención sobre los Derechos del Niño**

"Artículo 12

"1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. ...

"2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional."



Por otro lado, se reconoció la validez del artículo 106, último párrafo, en la porción normativa "a partir del 4o. grado de primaria", porque se consideró que el trato diferenciado ahí contenido tenía una finalidad legítima desde el punto de vista constitucional, aunado a que el parámetro general en función del grado escolar, era eficaz y adecuado para el fin buscado.

Finalmente, se reconoció la validez del artículo 109 del mismo ordenamiento, pues se estimó que no se transgredían los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa ni los derechos de legalidad y a la seguridad jurídica, toda vez que el legislador acató el mandato constitucional.

Compartí el sentido de la propuesta que nos fue presentada, sin embargo, en el considerando Séptimo, me aparté de la metodología de estudio respecto al **Tema I**, pues desde mi perspectiva, el precepto impugnado se debió analizar a través de **un test de proporcionalidad ordinario**.

Asimismo, en dicho considerando, pero en su **Tema II**, estuve a favor del sentido, pero me separé de las consideraciones relativas al entendimiento que se le dio al artículo 133 constitucional y al principio de jerarquía que de él se hace derivar, por lo que me aparté de la tesis de rubro: "Leyes generales. Interpretación del artículo 133 constitucional".

Por último, me aparté de la postergación del surtimiento de efectos de las declaraciones de invalidez, derivadas de la falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas, y a personas con discapacidad.

I. Razones de la mayoría.

El Pleno invalidó diversos artículos de la Ley General de Educación, analizados en el considerando Sexto, pues de la revisión del proceso legislativo, se llegó a la conclusión de que el Congreso de la Unión no tomó en consideración a las comunidades indígenas y afromexicanas ni a las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, en el diseño de las normas, pues no se les convocó a consulta alguna, aunado a que en los trabajos efectuados, así como en las mesas de discusión y/o audiencias que se llevaron a cabo, no se advierte que hayan participado.

En el considerando séptimo, **Tema I**, se reconoció la validez del precepto analizado, pues derivado de un **test de razonabilidad**, se llegó a la conclusión de



que el trato diferenciado consistente en que sólo los estudiantes a partir del cuarto grado de primaria podrán participar en la elección de los integrantes del Comité Escolar de Administración Participativa, a diferencia de los alumnos que cursan grados inferiores, tiene una finalidad legítima desde el punto de vista constitucional, pues el objetivo es reconocer a aquellos educandos que se encuentren en aptitud de emitir una opinión con base en un entendimiento suficiente de la problemática a resolver (artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño), en aras de salvaguardar el interés superior del menor en el área de la educación y la administración del presupuesto a ella asignada (artículo 4o. constitucional), aunado a que el parámetro general en función del grado escolar, se aprecia eficaz y adecuado para el fin buscado.

En su **Tema II**, se reconoció la validez del precepto, pues se consideró que el legislador cumplió con el mandato del artículo decimoséptimo transitorio de la reforma constitucional en materia educativa de quince de mayo de dos mil diecinueve, consistente en definir que dentro los consejos técnicos escolares, se integraría un Comité de Planeación y Evaluación, al que le dio el contenido suficiente, sin que fuera necesario precisar sus facultades y reglas de operación, pues ello podría ser objeto de despliegue a la Secretaría de Educación Pública especialista en la materia, a través de las cláusulas habilitantes.

Finalmente, el Pleno consideró que las declaratorias de invalidez debían surtir efectos a partir de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se hiciera al Congreso de la Unión de los puntos resolutivos de la ejecutoria, a efecto de que, por una parte, no se provocara un vacío legislativo en relación con la materia del artículo 3o. de la Constitución Federal y, por otra, no se privara a los grupos indígenas y a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas que se declararon inválidas.

II. Razones del disenso.

A) Respecto al considerando séptimo, Tema I, relativo al análisis del artículo 106, último párrafo, específicamente en la porción normativa "a partir del 4o. grado de primaria", de la Ley General de Educación.

En este apartado estuve de acuerdo en reconocer la validez del artículo 106, último párrafo, impugnado. También coincidí con la determinación del Tribunal Pleno de **no aplicar un test de proporcionalidad estricto**, pues en efecto, la distinción ahí efectuada no se ubica en las prohibiciones de no discriminación a



que se refiere el artículo 1o. de la Constitución Federal, porque la exclusión para participar en la elección de los integrantes de los Comités Escolares de Administración Participativa **se da en función del grado escolar que cursan los alumnos, y no guarda relación con** el origen étnico o nacional de las personas, el género, **la edad**, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales o el estado civil, y tampoco atenta contra la dignidad humana.

Aunque resulta posible inferir un posible rango de edad en los estudiantes de un determinado grado, como es el cuarto año de la primaria, el legislador tomó como distinción el grado de instrucción y conocimiento y, por tanto, de madurez, independientemente de los años que le haya tomado al menor llegar ahí.

Cabe señalar que la posibilidad de participar en la elección de los integrantes de los Comités Escolares de Administración Participativa incide en el derecho de los y las menores de edad a intervenir en procedimientos jurisdiccionales que afectan su esfera jurídica. Por esa razón, la norma que establece la exclusión de determinados alumnos, en función de su grado de preparación, me parece que debió haber sido analizada a través de **un test de proporcionalidad ordinario**, y no así de uno de razonabilidad.

Ahora, efectuando ese ejercicio argumentativo, considero que la norma persigue un **fin constitucionalmente válido** pues, tal como ha sido analizado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño,¹ e implícitamente en el diverso 4o. de nuestra Constitución, los menores tienen derecho a participar, lo que comprende dos elementos: i) que los niños sean escuchados; y ii) que sus opiniones sean tomadas en cuenta, en función de su edad y madurez.²

¹ Artículo 12

"1. Los Estados Partes garantizarán al niño **que esté en condiciones de formarse un juicio propio** el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

"2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional."

² Cfr. "DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA. REGULACIÓN, CONTENIDO Y NATURALEZA JURÍDICA. El derecho referido está regulado expresamente en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño e implícitamente en el numeral 4o. de la Constitución Política de los



En ese sentido, si la finalidad de la norma, es la participación de los niños, niñas y adolescentes en la transformación de la educación, es **idóneo** que se atienda

Estados Unidos Mexicanos, y comprende dos elementos: i) que los niños sean escuchados; y ii) que sus opiniones sean tomadas en cuenta, en función de su edad y madurez. Ahora bien, la naturaleza jurídica de este derecho representa un caso especial dentro de los llamados 'derechos instrumentales' o 'procedimentales', especialidad que deriva de su relación con el principio de igualdad y con el interés superior de la infancia, de modo que su contenido busca brindar a los menores de edad una protección adicional que permita que su actuación dentro de procedimientos jurisdiccionales que puedan afectar sus intereses, transcurra sin las desventajas inherentes a su condición especial. Consecuentemente, el derecho antes descrito constituye una formalidad esencial del procedimiento a su favor, cuya tutela debe observarse siempre y en todo tipo de procedimiento que pueda afectar sus intereses, atendiendo, para ello, a los lineamientos desarrollados por este alto tribunal.". Datos de localización: Época: Décima Época. Registro digital: 2013781. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, Tomo I, marzo de 2017, materia constitucional, tesis 1a./J. 11/2017 (10a.), página 345.

"DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA. LINEAMIENTOS PARA SU EJERCICIO Las niñas y los niños, como titulares de derechos humanos, ejercen sus derechos progresivamente, a medida que desarrollan un mayor nivel de autonomía, lo que se denomina 'adquisición progresiva de la autonomía de los niños', lo cual conlleva que actúen durante su primera infancia por conducto de otras personas –idealmente, de sus familiares–. Así, el derecho de las niñas y los niños a participar en procedimientos jurisdiccionales que puedan afectar su esfera jurídica se ejerce, también, progresivamente, sin que su ejercicio dependa de una edad que pueda predeterminarse en una regla fija, incluso de índole legal, ni aplicarse en forma generalizada a todos los menores de edad, sino que el grado de autonomía debe analizarse en cada caso. Ahora bien, la participación de los niños en procedimientos jurisdiccionales reviste una doble finalidad, pues, al reconocerlos como sujetos de derecho, logra el efectivo ejercicio de sus derechos y, a la vez, se permite que el juzgador se allegue de todos los elementos que necesite para forjar su convicción respecto de un determinado asunto, lo que resulta fundamental para una debida tutela del interés superior de la infancia. En este sentido, los lineamientos que deben observarse para la participación de niñas y niños dentro de cualquier procedimiento jurisdiccional que pueda afectar su esfera jurídica son: (1) para la admisión de la prueba debe considerarse que: (a) la edad biológica de los niños no es el criterio determinante para llegar a una decisión respecto a su participación dentro de un procedimiento jurisdiccional, sino su madurez, es decir, su capacidad de comprender el asunto, sus consecuencias y de formar-se un juicio o criterio propio; (b) debe evitarse la práctica desconsiderada del ejercicio de este derecho; y, (c) debe evitarse entrevistar a los niños en más ocasiones de las necesarias; (2) para preparar la entrevista en la que participarán, se requiere que sean informados en un lenguaje accesible y amigable sobre el procedimiento y su derecho a participar, y que se garantice que su participación es voluntaria; (3) para el desahogo de la prueba, la declaración o testimonio del niño debe llevarse a cabo en una diligencia seguida en forma de entrevista o conversación, la cual debe cumplir con los siguientes requisitos: (a) es conveniente que previamente a la entrevista el juzgador se reúna con un especialista en temas de niñez, ya sea psiquiatra o psicólogo, para aclarar los términos de lo que se pretende conversar con el niño, para que a éste le resulte más sencillo de comprender y continuar la conversación; (b) la entrevista debe desarrollarse, en la medida de lo posible, en un lugar que no represente un ambiente hostil para los intereses del niño, esto es, donde



a su desarrollo cognitivo y a su madurez para determinar la posibilidad y el grado de participación. También, es **necesario** para tal fin que los integrantes del Comité Escolar de Administración sean electos al inicio de cada año mediante asamblea escolar en la que participen docentes, directivos, madres y padres de familia o tutores, además de estudiantes a partir del 4o. grado de primaria, de acuerdo a los lineamientos de operación que emita la secretaría, **porque el nivel escolar permite estandarizar los conocimientos y madurez adquiridos precisamente para participar progresivamente tomando en cuenta el mayor nivel de autonomía personal**, sin crear diferencias que pudieran resultar discriminatorias.

Cabe señalar que al resolver el caso *Atala Riffo Vs. Chile*,³ la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que:

"... La Corte reitera que los niños y las niñas ejercen sus derechos de manera progresiva a medida que desarrollan un mayor nivel de autonomía personal⁴ ... En consecuencia, el aplicador del derecho, sea en el ámbito administrativo o en el judicial, deberá tomar en consideración las condiciones específicas del menor de edad y su interés superior para acordar la participación de éste,

pueda sentirse respetado y seguro para expresar libremente sus opiniones; (c) además de estar presentes el juzgador o funcionario que tome la decisión, durante la diligencia deben comparecer el especialista en temas de niñez que se haya reunido con el juzgador y, siempre que el niño lo solicite o se estime conveniente para proteger su superior interés, una persona de su confianza, siempre que ello no genere un conflicto de intereses; (d) en la medida de lo posible, debe registrarse la declaración o testimonio de las niñas y niños íntegramente, ya sea mediante la transcripción de toda la diligencia o con los medios tecnológicos al alcance del juzgado o tribunal que permitan el registro del audio; (4) los niños deben intervenir directamente en las entrevistas, sin que ello implique que no puedan tener representación durante el juicio, la cual recaerá en quienes legalmente estén llamados a ejercerla, salvo que se genere un conflicto de intereses, en cuyo caso debe analizarse la necesidad de nombrar un tutor interino; y (5) debe consultarse a los niños sobre la confiabilidad de sus declaraciones, aunque la decisión final sea del juzgador, para evitarles algún conflicto que pueda afectar su salud mental o, en general, su bienestar. Finalmente, es importante enfatizar que en cada una de estas medidas siempre debe tenerse en cuenta el interés superior de la infancia por lo que no debe adoptarse alguna determinación que implique perjuicio para los niños, más allá de los efectos normales inherentes a su participación dentro del procedimiento jurisdiccional." Datos de localización: Época: Décima Época. Registro digital: 2013952. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 40, Tomo I, marzo de 2017, materia constitucional, tesis 1a./J. 12/2017 (10a.), página 288.

³ Corte IDH. Caso *Atala Riffo y niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 199, 200 y 206.

⁴ *Cfr.* Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 7, *supra* nota 171, párr. 17.



según corresponda, en la determinación de sus derechos. En esta ponderación se procurará el mayor acceso del menor de edad, en la medida de lo posible, al examen de su propio caso.⁵ Asimismo, la Corte considera que las niñas y los niños deben ser informados de su derecho a ser escuchados directamente o por medio de un representante, si así lo desean. Al respecto, en casos en que se presenten conflictos de intereses entre la madre y el padre, es necesario que el Estado garantice, en lo posible, que los intereses del menor de edad sean representados por alguien ajeno a dicho conflicto.

"En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño no sólo establece el derecho de cada niño de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que lo afectan, sino el artículo abarca también el subsiguiente derecho de que esas opiniones se tengan debidamente en cuenta, en función de la edad y madurez del niño.⁶ No basta con escuchar al niño, las opiniones del niño tienen que tomarse en consideración seriamente a partir de que el niño sea capaz de formarse un juicio propio, lo que requiere que las opiniones del niño sean evaluadas mediante un examen caso por caso.⁷ Si el niño está en condiciones de formarse un juicio propio de manera razonable e independiente, el encargado de adoptar decisiones debe tener en cuenta las opiniones del niño como factor destacado en la resolución de la cuestión.⁸

Es por lo anterior, que comparto reconocer la validez del artículo 106, último párrafo, de la Ley General de Educación, pero diferí ligeramente de la metodología adoptada para tal fin.

B) Respecto al considerando Séptimo, Tema II, relativo al análisis del artículo 109 de la Ley General de Educación.

Coincidí en general con la propuesta en este apartado, al reconocer la validez del precepto impugnado, ya que el legislador sí dio cumplimiento en la legislación secundaria –Ley General de Educación– al mandato contenido en el artículo

⁵ Opinión Consultiva OC-17/02, *supra* nota 122, párr. 102.

⁶ *Cfr.* Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 12, 218, párr. 15.

⁷ *Cfr.* Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 12, 218, párr. 28 y 29.

⁸ *Cfr.* Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 12, 218, párr. 44.



decimoséptimo transitorio del decreto de reforma a la Constitución General en materia educativa publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil diecinueve.

Sin embargo, como lo he manifestado en diversos precedentes, como las acciones de inconstitucionalidad 45/2016⁹ y 161/2017,¹⁰ no comparto el entendimiento que se le da en la página 116 de la sentencia a la ley general, y con ello, al federalismo mexicano. No considero que pueda decirse que quedó eliminada la atribución de competencias entre los órdenes de gobierno en la Constitución al señalarse que "el Constituyente Permanente ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano y la ha encomendado al Congreso de la Unión".

De manera particular, no concuerdo con lo suscrito en la tesis de rubro: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL." citada en las páginas 31 y 116 de la sentencia, ni en general, con las consideraciones que se desarrollaron en el amparo en revisión 120/2002, resuelto el treinta de mayo de dos mil siete. Ahí se dijo, por un lado, que las leyes generales quedaban erigidas como excepciones al artículo 124 constitucional y, por otro lado, que aparecían como "Ley Suprema de toda la Unión".

Prácticamente todas las materias en el orden jurídico mexicano cuentan actualmente con una ley denominada general¹¹ y, considerar que en todos los casos queda excluido el reparto constitucional que parte del artículo 124, es contrario a lo dispuesto por la propia Constitución. Considero que la fracción XXV del artículo 73 constitucional debe leerse como una delegación de ciertas funciones al legislador federal y en ningún caso, como una renuncia.

C) Respecto a la prórroga del surtimiento de efectos.

Si bien coincido en las declaratorias de invalidez por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos y a personas con discapacidad, no comparto la prórroga en el surtimiento de los efectos.

⁹ Resuelta el nueve de abril de dos mil diecinueve.

¹⁰ Resuelta el seis de mayo de dos mil diecinueve.

¹¹ En este sentido, tampoco coincido con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 119/2008.



Como lo he manifestado en precedentes,¹² considero que una vez que el Tribunal Pleno invalida una disposición por ausencia de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos, así como a personas con discapacidad, lo hace en el entendido de que existe una obligación internacional para darles voz y voto a las personas interesadas y sobre las cuales se regula. Además, lo hace asumiendo que son ellas las únicas capaces de definir sus necesidades.

Por ello, si la obligación de consultar a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos, viene dada convencionalmente y en ella subyace la convicción de que ambos grupos deben participar en la definición de sus propias necesidades, considero que, a priori y sin consulta, no se pueden tomar en cuenta objetivamente los posibles efectos benéficos de esta ley inconvencional, y nuevamente, se invisibiliza a los interesados.

No paso por alto que en la sentencia aprobada únicamente se establece que la ley impugnada tiene posibles efectos benéficos, con lo que se pretende evitar juzgar de antemano, sin tomar en cuenta la opinión de comunidades indígenas y afroamericanas y de las personas con discapacidad, si la ley realmente las beneficia. Sin embargo, diferir los efectos de la declaratoria de invalidez para evitar que se prive a los interesados de los efectos benéficos, únicamente tiene sentido si éstos son mayores a los efectos perjudiciales de la ley impugnada. Para realizar este balance es insuficiente señalar que podrían existir efectos benéficos y perjudiciales, necesariamente se requiere realizar un cálculo de éstos y, como ya se mencionó, ello no puede hacerse sin tomar en cuenta la opinión informada de las comunidades indígenas y afroamericanas y de las personas con discapacidad.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 12/2017 (10a.) y 1a./J. 11/2017 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas y 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹² Entre ellos, las acciones de inconstitucionalidad 1/2017, resuelta el primero de octubre de dos mil diecinueve, 68/2018, resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, y más recientemente, la acción de inconstitucionalidad 212/2020, resuelta en sesiones de veinticinco de febrero y uno de marzo de dos mil veintiuno.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XXI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE NORMAS DE CARÁCTER TRIBUTARIO (LEYES DE INGRESOS DE DISTINTOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE ZACATECAS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A QUE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO CONSTITUYEN ACTOS DERIVADOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS CORRESPONDIENTES (LEYES DE INGRESOS DE DIVERSOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE ZACATECAS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

V. LIBERTAD DE REUNIÓN. SU MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL.

VI. LIBERTAD DE REUNIÓN. ALCANCE DE ESTE DERECHO HUMANO.

VII. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS.

VIII. LIBERTAD DE REUNIÓN. SU EJERCICIO MEDIANTE LA CELEBRACIÓN DE FIESTAS, EVENTOS Y BAILES PARTICULARES O FAMILIARES, EN CASA PROPIA O SALONES, SIN FINES DE LUCRO, NO DEBE CONDICIONARSE AL COBRO POR LA EMISIÓN DE UN PERMISO PREVIO SIN FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 71, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATOLINGA; 76, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUCHI PILA; 69, FRACCIO-



NES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GENARO CODINA; 74, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MIGUEL AUZA; 72, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LUIS MOYA; 73, FRACCIONES I Y VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SUSTICACÁN; 72, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAÍN ALTO; 79, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OJOCALIENTE; 77, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NORIA DE ÁNGELES; 69, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PÁNUCO; 79, FRACCIONES I Y II, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUAN ALDAMA; 89, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JALPA; 74, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GENERAL PÁNFILO NATERA; 95, FRACCIONES I –INCISOS A) Y D)– Y II –INCISO B)–, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GENERAL ENRIQUE ESTRADA; 71, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUHTÉMOC; 72, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL JIMÉNEZ DE TEUL; 68, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUANUSCO; 71, FRACCIÓN, I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GENERAL FRANCISCO R. MURGUÍA; 71 FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL PLATEADO DE JOAQUÍN AMARO; 69, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN DEL ORO; 69, FRACCIONES I Y II, AMBAS EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y PARTICULARES", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BENITO JUÁREZ; 70, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APOZOL; 75, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APULCO; 76, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CAÑITAS DE FELIPE PESCADOR; 83, FRACCIONES I Y II, AMBAS EN SU INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALERA; 72, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPETONGO; 94, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MONTE ESCOBEDO; 82, FRACCIONES I –INCISO C)– Y II –INCISO B)–, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LORETO; 73, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLANUEVA; 69, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DE LA PAZ; 71, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VETAGRANDE; 73, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TRINIDAD GARCÍA DE LA CADENA; 69,



FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEUL DE GONZÁLEZ ORTEGA; 74, FRACCIONES I Y II, ESTA ÚLTIMA ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y PARTICULARES", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPECHTLÁN; 79, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TRANCOSO; 79, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NOCHIXTLÁN DE MEJÍA; 70, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MOYAHUA DE ESTRADA; 73, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MOMAX; 70, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEZQUITAL DEL ORO; 70, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAZAPIL; 84, FRACCIONES I, II, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLALTENANGO DE SÁNCHEZ ROMÁN; 74, FRACCIONES I Y II, AMBAS EN SU INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VALPARAÍSO; 65, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA GARCÍA; 117, FRACCIONES II, III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE; 79, FRACCIONES I Y II, AMBAS EN SU INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MORELOS; 83, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE COS; 77, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA GONZÁLEZ ORTEGA; 76, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA HIDALGO; 86, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RÍO GRANDE; 106, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SOMBRERETE; 95, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE FRESNILLO, TODAS DEL ESTADO DE ZACATECAS Y PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021].

IX. DERECHOS POR LA AUTORIZACIÓN Y/O PERMISOS PARA LA CELEBRACIÓN DE FIESTAS, EVENTOS Y BAILES PARTICULARES O FAMILIARES, EN CASA PROPIA O SALONES, SIN FINES DE LUCRO. LOS ESTABLECIDOS PARA LA OBTENCIÓN DE UN PERMISO AL NO ATENDER AL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO RESPECTIVO, POR FIJARSE CUOTAS DIVERSAS DEPENDIENDO DEL LUGAR EN DONDE SE REALICEN, DEL NÚMERO DE PERSONAS O DEL TIPO DE EVENTO, VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 71, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATOLINGA; 76, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUCHI PILA; 69, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GENARO



CODINA; 74, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MIGUEL AUZA; 72, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LUIS MOYA; 73 FRACCIONES I Y VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SUSTICACÁN; 72, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAÍN ALTO; 79, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OJOCALIENTE; 77, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NORIA DE ÁNGELES; 69, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PÁNUCO; 79, FRACCIONES I Y II, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUAN ALDAMA; 89, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JALPA; 74, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GENERAL PÁNFILO NATERA; 95, FRACCIONES I –INCISOS A) Y D)– Y II –INCISO B)–, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GENERAL ENRIQUE ESTRADA; 71, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUHTÉMOC; 72, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL JIMÉNEZ DE TEUL; 68, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUANUSCO; 71, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GENERAL FRANCISCO R. MURGUÍA; 71, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL PLATEADO DE JOAQUÍN AMARO; 69, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN DEL ORO; 69, FRACCIONES I Y II, AMBAS EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y PARTICULARES", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BENITO JUÁREZ; 70, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APOZOL; 75, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APULCO; 76, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CAÑITAS DE FELIPE PESCADOR; 83, FRACCIONES I Y II, AMBAS EN SU INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALERA; 72, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPETONGO; 94, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MONTE ESCOBEDO; 82, FRACCIONES I –INCISO C)– Y II –INCISO B)–, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LORETO; 73, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLANUEVA; 69, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DE LA PAZ; 71, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VETAGRANDE; 73, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TRINIDAD GARCÍA DE LA CADENA; 69, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEUL DE GON-



ZÁLEZ ORTEGA; 74, FRACCIONES I Y II, ESTA ÚLTIMA ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y PARTICULARES", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPECHTLÁN; 79, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TRANCOSO; 79, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NOCHIXTLÁN DE MEJÍA; 70, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MOYAHUA DE ESTRADA; 73, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MOMAX; 70, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEZQUITAL DEL ORO; 70, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAZAPIL; 84, FRACCIONES I, II, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLALTENANGO DE SÁNCHEZ ROMÁN; 74, FRACCIONES I Y II, AMBAS EN SU INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VALPARAÍSO; 65, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA GARCÍA; 117, FRACCIONES II, III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE; 79, FRACCIONES I Y II, AMBAS EN SU INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MORELOS; 83, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE COS; 77, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA GONZÁLEZ ORTEGA; 76, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA HIDALGO; 86, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RÍO GRANDE; 106, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SOMBRERETE; 95, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE FRESNILLO, TODAS DEL ESTADO DE ZACATECAS Y PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021].

X. DERECHOS PARA LA OBTENCIÓN DE PERMISOS PARA CELEBRACIONES QUE IMPLICAN EL CIERRE DE CALLES. ANÁLISIS SOBRE EL ACATAMIENTO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TABASCO, ZACATECAS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

XI. 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 71, FRACCIÓN I, DE LA LEY



DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATOLINGA; 76, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUCHI PILA; 69, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GENARO CODINA; 74, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MIGUEL AUZA; 72, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LUIS MOYA; 73, FRACCIONES I Y VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SUSTICACÁN; 72, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAÍN ALTO; 79, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OJOCA-LIENTE; 77, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NORIA DE ÁNGELES; 69, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PÁNUCO; 79, FRACCIONES I Y II, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUAN ALDAMA; 89, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JALPA; 74, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GENERAL PÁNFILO NATERA; 95, FRACCIONES I –(INCISOS A) Y D)– Y II –(INCISO B)–, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GENERAL ENRIQUE ESTRADA; 71, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUHTÉMOC; 72, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL JIMÉNEZ DE TEUL; 68, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUANUSCO; 71, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GENERAL FRANCISCO R. MURGUÍA; 71 FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL PLATEADO DE JOAQUÍN AMARO; 69, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN DEL ORO; 69, FRACCIONES I Y II, AMBAS EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y PARTICULARES", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BENITO JUÁREZ; 70, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APOZOL; 75, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APULCO; 76, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CAÑITAS DE FELIPE PESCADOR; 83, FRACCIONES I Y II, AMBAS EN SU INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALERA; 72, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPETONGO; 94, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MONTE ESCOBEDO; 82, FRACCIONES I –(INCISO C)– Y II –(INCISO B)–, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LORETO; 73, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLANUEVA; 69, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DE LA PAZ; 71, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VETAGRANDE; 73, FRACCIÓN I, DE LA LEY



DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TRINIDAD GARCÍA DE LA CADENA; 69, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEUL DE GONZÁLEZ ORTEGA; 74, FRACCIONES I Y II, ESTA ÚLTIMA ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y PARTICULARES", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPECHITLÁN; 79, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TRANCOSO; 79, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NOCHITLÁN DE MEJÍA; 70, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MOYAHUA DE ESTRADA; 73, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MOMAX; 70, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEZQUITAL DEL ORO; 70, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAZAPIL; 84, FRACCIONES I, II, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLALTENANGO DE SÁNCHEZ ROMÁN; 74, FRACCIONES I Y II, AMBAS EN SU INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VALPARAÍSO; 65, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA GARCÍA; 117, FRACCIONES II, III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE; 79, FRACCIONES I Y II, AMBAS EN SU INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MORELOS; 83, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE COS; 77, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA GONZÁLEZ ORTEGA; 76, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA HIDALGO; 86, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RÍO GRANDE; 106, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SOMBRERETE; 95, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE FRESNILLO, TODAS DEL ESTADO DE ZACATECAS Y PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 10 DE AGOSTO DE 2021. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: BRENDA MONTESINOS SOLANO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión virtual del día diez de agosto de dos mil veintiuno.



VISTOS para resolver los autos relativos a la **acción de inconstitucionalidad 31/2021**, promovida por la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Por oficio presentado el veintinueve de enero de dos mil veintiuno, mediante buzón judicial, recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el dos de febrero siguiente, **María del Rosario Piedra Ibarra**, presidenta de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicita la invalidez de las normas que se precisan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se señalan.

2. **Órganos que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Zacatecas.

3. **Normas generales cuya invalidez se reclama.** En la acción de inconstitucionalidad se impugnaron las siguientes normas generales, todas publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el día treinta de diciembre de dos mil veinte:

Artículo 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atolinga, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 76, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juchipila, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 69, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Genaro Codina, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 74, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miguel Auza, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 72, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Luis Moya, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.



Artículo 79, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tabasco, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 73, fracciones I y VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sustiacán, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 72, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Saín Alto, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 79, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ojocaliente, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 77, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Noria de Ángeles, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 69, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Pánuco, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 79, fracciones I y II, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Juan Aldama, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 89, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpa, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 74, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de General Pánfilo Natera, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 95, fracciones I, –incisos a) y d)– y II, –inciso b)–, de la Ley de Ingresos del Municipio de General Enrique Estrada, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuauhtémoc, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 72, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de el Jiménez de Teul, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.



Artículo 68, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huanusco, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de General Francisco R. Murguía, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Plateado de Joaquín Amaro, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 69, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Concepción del Oro, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 69, fracciones I y II, ambas en la porción normativa "y particulares", de la Ley de Ingresos del Municipio de Benito Juárez, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 70, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apozol, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 75, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apulco, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 76, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cañitas de Felipe Pescador, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 83, fracciones I y II, ambas en su inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Calera, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 72, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepetongo, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 94, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Monte Escondido, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 82, fracciones I –inciso c)– y II –inciso b)–, de la Ley de Ingresos del Municipio de Loreto, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.



Artículo 73, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villanueva, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 69, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María de la Paz, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Vetagrande, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 73, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Trinidad de García de la Cadena, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 69, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teul de González Ortega, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 74, fracciones I y II, esta última únicamente en la porción normativa "y particulares", de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepechitlán, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 79, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Trancoso, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 79, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nochistlán de Mejía, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 70, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Moyahua de Estrada, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 73, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Momax, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 70, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mezquital del Oro, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 70, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazapil, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.



Artículo 84, fracciones I, II, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltenango de Sánchez Román, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 74, fracciones I y II, ambas en su inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Valparaíso, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 65, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa García, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 117, fracciones II, III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 79, fracciones I y II, ambas en su inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 83 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Cos, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 77, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa González Ortega, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 76, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 86, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Río Grande, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 106, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sombrerete, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 95, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Fresnillo, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

4. SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** Al respecto, se hizo valer un único concepto de invalidez que se sintetiza a continuación:



5. **ÚNICO.**—Sostiene que las normas impugnadas de las leyes de ingresos de cincuenta y dos Municipios de Zacatecas, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, al prever el pago de derechos por permisos para realizar diversos eventos sociales, vulneran los derechos a la libertad de reunión e intimidad y se traducen en injerencias arbitrarias por parte de la autoridad municipal.

6. Lo anterior, debido a que la exigencia de que se cuente con una autorización para que las personas puedan realizar festividades o celebraciones, inclusive cuando no se utilice la vía pública, es una intrusión excesiva y desproporcionada en la vida privada de las personas.

7. La promovente sostiene que las normas impugnadas transgreden los derechos fundamentales referidos, porque establecen un cobro por la expedición de anuencias, permisos o autorizaciones municipales para la realización de diversos eventos sociales, tales como bailes sin fines de lucro, fiestas en salón –inclusive infantiles–, fiestas en domicilio particular, bailes, fiestas familiares y particulares, entre otras.

8. Manifiesta que el hecho de que dichos preceptos no señalen de manera expresa la utilización de vías públicas u otros bienes de uso común que se aprovechen especialmente confirma la inconstitucionalidad de exigir un permiso, toda vez que ello hace suponer que los cobros y las anuencias municipales se realizarán por el simple hecho de llevar a cabo festejos o celebraciones particulares, cuestiones que pertenecen exclusivamente a la esfera privada de las personas.

9. Refiere que incluso algunos de los artículos que contienen las fracciones y porciones normativas impugnadas prevén los permisos específicos por la utilización de bienes del dominio público municipales.

10. Aduce que las normas específicamente reclamadas prevén el cobro del permiso por la realización de eventos sociales en sí mismos, aun cuando los mismos puedan realizarse en locales establecidos para tal efecto; sin embargo, se considera que se mezclan dos cuestiones distintas. Por un lado, es admisible que se exijan permisos para que los dueños de establecimientos operen locales destinados para la realización de eventos sociales, pero lo que no es



constitucionalmente válido es que se prevea un permiso por la realización del evento en sí mismo, pues ello constituye una medida arbitraria y restrictiva del derecho de reunión y a la vida privada de las personas.

11. Señala que el Estado no puede concesionar los actos que caen dentro de las actividades que la Constitución garantiza al individuo, que puede ejecutar libremente con el permiso o gracia de la autoridad.

12. Así, considera que el exigir el pago por permisos o anuencias para la celebración de reuniones privadas como aquellas a las que refieren las normas reclamadas por parte de las personas, constituye una intrusión injustificada en su vida privada, por lo que transgrede sus derechos fundamentales de reunión e intimidad.

13. Destaca que normas similares a las impugnadas fueron declaradas inconstitucionales por ese Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 34/2019, promovida por esa Comisión Nacional en contra de diversos preceptos de varias Leyes de Ingresos Municipales del Estado de San Luis Potosí, así como en diversa acción 95/2020, promovida en contra de leyes de Sonora, al estimar –en esencia– que eran medidas demasiado invasivas de la privacidad de las personas.

14. En relación con los efectos, solicita que de ser tildadas de inconstitucionales las normas impugnadas se extiendan los afectos a todas aquellas normas que están relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

15. Asimismo, solicita de estimarlo procedente, se vincule al Congreso del Estado de Zacatecas a que en lo futuro se abstenga de expedir normas en el mismo sentido que incurran en la inconstitucionalidad alegada.

16. TERCERO.—**Admisión y trámite.** Por acuerdo de ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro presidente tuvo por presentada la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,



registrándola bajo el número 31/2021, y la asignó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, como instructor del procedimiento.

17. Posteriormente, por acuerdo de nueve de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor dio cuenta de la demanda de inconstitucionalidad, la admitió a trámite y ordenó dar vista a los Poderes Legislativos y Ejecutivo de Zacatecas para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días y enviaran copias certificadas de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas y del Periódico Oficial de la entidad en donde conste su publicación, además, se dio vista a la Fiscalía General de la República para que antes del cierre de instrucción formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en su caso, manifestara lo que a su representación correspondiera.

18. CUARTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.** A través de un escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el ocho de marzo de dos mil veintiuno, el secretario de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Zacatecas rindió su informe y expresó los razonamientos que se detallan a continuación.

19. Estima que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los numerales 20, fracción II, y 65, todos ellos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

20. Considera que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no se encuentra legitimada para ejercer la presente acción de inconstitucionalidad, toda vez que, constitucionalmente, el citado organismo no cuenta con las atribuciones para intervenir en el diseño y configuración del sistema tributario.

21. Además, aduce que debe tomarse en cuenta que los derechos son un tributo previsto en las leyes de ingresos municipales, por lo tanto, su constitucionalidad sólo puede reclamarse a partir de la calidad de sujeto pasivo de una contribución específica.



22. En ese sentido, refiere que los argumentos de la Comisión contenidos en su demanda, al no presentar casos concretos para su estudio, son expresiones abstractas que impiden un estudio detallado para determinar si, efectivamente, hay una violación a los derechos humanos de los contribuyentes de los derechos previstos en las leyes de ingresos impugnadas, condición que se estima indispensable para que se actualice la legitimación del organismo para intentar la presente acción de inconstitucionalidad.

23. Por lo que hace al fondo del asunto, refiere que los conceptos de invalidez argumentados por la Comisión Nacional son infundados e inoperantes.

24. Manifiesta que conforme a lo expuesto, Zacatecas, como una entidad que integra el Pacto Federal, es soberana para determinar las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público, sujetándose al marco establecido por nuestra Carta Magna.

25. Precisa que la Constitución Local establece en su artículo 121 el procedimiento que habrá de seguirse en la emisión de las leyes de ingresos municipales.

26. Refiere que los derechos que el Municipio cobra a los particulares por los permisos o licencias para la celebración de festejos son contribuciones previstas en las leyes de ingresos emitidas por esta soberanía popular.

27. Asegura que la autoridad municipal debe realizar acciones y estrategias para garantizar la tranquilidad, paz y protección de la población mediante la vigilancia, prevención del delito y orientación que proporcionen las corporaciones de policía y protección civil a la población.

28. Aduce que hay otra responsabilidad que de manera coordinada le compete prestar a la autoridad municipal, la cual se relaciona con la prevención de riesgos en materia de protección civil, cuya definición la encontramos en el artículo 5, fracción XXIX, de la Ley de Protección Civil para el Estado y Municipios de Zacatecas.



29. Señala que la procuración del orden público y la paz social implican una ardua labor de planeación, organización y vigilancia constante por parte del ejecutor de la norma.

30. Manifiesta que cualquier actividad que realice la población que implique reuniones masivas de concentración de personas debe ser vigilada por la autoridad municipal con el fin de mantener el orden público y la paz social, previniendo la existencia de probables riesgos resultado de la concentración de personas y su interacción de esos eventos.

31. Así, sostiene que es por ello por lo que la Legislatura, al analizar las iniciativas de leyes de ingresos de los Municipios, no percibió una intromisión en la vida privada de las personas y mucho menos una vulneración a sus derechos humanos.

32. Precisa que los Ayuntamientos en sus iniciativas de leyes de ingresos, consideraron como un derecho la expedición de permisos para la celebración de bailes, festejos o eventos públicos con la finalidad de preservar el orden público y la paz social en el Municipio, velando por el respeto a los derechos humanos, a la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, lo cual no implica una intromisión arbitraria de la autoridad, por el contrario, es una obligación constitucional a cargo del Municipio.

33. Por otra parte, refiere que la pandemia de enfermedad ocasionada por el virus SARS-CoV2, COVID-19, ha constituido un acontecimiento inédito en la historia contemporánea y ha exigido de autoridades y ciudadanos la adopción de medidas y conductas que han modificado, sin duda, la vida cotidiana de los individuos.

34. Así, argumenta que las leyes de ingresos municipales, cuya constitucionalidad ha sido cuestionada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, posibilitan la actividad de control y vigilancia de la autoridad municipal, indispensable para atender las consecuencias de la enfermedad por el virus SARS-CoV2, COVID-19.

35. Aunado a lo anterior, refiere que no es correcto afirmar que las leyes de ingresos expedidas por esta Legislatura Local están invadiendo la privacidad



de las personas ni violando el derecho de asociación, pues no se prevé en ninguno de tales ordenamientos la posibilidad de impedir la celebración de alguna reunión o festejo familiar ante la falta de pago de la contribución establecida.

36. Asume que tampoco es posible afirmar que las porciones normativas impugnadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos constituyan una intromisión arbitraria en la vida privada e intimidad de las personas, pues, finalmente, sólo se trata de la expedición de una autorización que debe ajustarse a los principios constitucionales previstos en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, esto es, "mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

37. Además, aduce que el cobro es constitucional, toda vez que la fracción IV del artículo 115 de nuestra Carta Magna faculta a los Municipios a establecer contribuciones por la prestación de funciones o servicios públicos encomendados por el Constituyente, como son la seguridad pública y la protección civil.

38. Finalmente, afirma que las únicas leyes de ingresos que podrían transgredir los derechos humanos referidos por el organismo nacional son las correspondientes a los Municipios de Miguel Auza, Genaro Codina, Susticacán, Jalpa, Villanueva, Guadalupe y Sombrerete, al establecer un derecho por la celebración de fiestas familiares o en domicilios particulares, pues resultaría excesivo establecer una contribución para la celebración de este tipo de festejos que por su naturaleza habrán de desarrollarse en el domicilio de los individuos, espacio físico protegido por nuestra Constitución Federal.

39. En cambio, sostiene que las leyes de ingresos restantes establecen como un derecho el cobro por los permisos para celebrar bailes particulares o privados; en este sentido, se estima la necesidad de proponer una distinción entre ambos términos, circunstancia omitida por la Comisión Nacional y que propició la impugnación de prácticamente, la totalidad de las leyes de ingresos de los Municipios del Estado.

40. En efecto, manifiesta que tal protección constitucional no se puede hacer extensiva a los bailes particulares, pues en éstos, dada su denominación, no sólo participan integrantes de la familia, sino que pueden tener acceso otras



personas; es decir, se trata de eventos masivos que se pueden llevar a cabo en espacios cerrados o abiertos, pero no pueden considerarse como un domicilio para efectos de la protección constitucional.

41. Considera que conforme a lo expuesto para esa autoridad legislativa, resulta evidente que el establecimiento de una contribución para otorgar permisos para la celebración de tales eventos tiene una justificación constitucional, pues la congregación masiva de personas actualiza el ejercicio de funciones públicas a cargo de los Municipios: la seguridad pública y la protección civil, sin que su ejercicio implique la vulneración de los derechos humanos de los zacatecanos, como argumenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

42. Refiere que las autoridades municipales están obligadas a contribuir, en el marco de su competencia, a la protección del derecho a la salud de los habitantes de su territorio.

43. Sostiene que, en este contexto, el establecimiento de una contribución para permitir la celebración de bailes particulares posibilita a las autoridades municipales el ejercicio de sus funciones de control y vigilancia, pues como se ha expresado, los eventos masivos propician la propagación de la enfermedad por coronavirus SARS-CoV2, COVID-19.

44. Asegura que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos debió contextualizar su reclamo y no incluir en su escrito de demanda la celebración de los bailes particulares que se prevé en los artículos 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atolinga, Zacatecas, 76, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juchipila, Zacatecas, 72, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Luis Moya, Zacatecas, 73, fracciones I y VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Susticacán, Zacatecas, 72, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Saín Alto, Zacatecas, 79, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ojocaliente, Zacatecas, 77, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Noria de Ángeles, Zacatecas, 69, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Pánuco, Zacatecas, 79, fracciones I y II, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Juan Aldama, Zacatecas, 74, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de General Pánfilo Natera, Zacatecas, 95, fracciones I –incisos a) y d)– y II –inciso b)–, de la Ley de Ingresos del



Municipio de General Enrique Estrada, Zacatecas, 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuauhtémoc, Zacatecas, 72, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de el Jiménez de Teul, Zacatecas, 68, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huanusco, Zacatecas, 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de General Francisco R. Murguía, Zacatecas, 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Plateado de Joaquín Amaro, Zacatecas, 69, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Concepción del Oro, Zacatecas, 69, fracciones I y II, ambas en la porción normativa "y particulares", de la Ley de Ingresos del Municipio de Benito Juárez, Zacatecas, 70, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apozol, Zacatecas, 75, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apulco, Zacatecas, 76, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cañitas de Felipe Pescador, Zacatecas, 83, fracciones I y II, ambas en su inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Calera, Zacatecas, 72, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepetongo, Zacatecas, 94, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Monte Escobedo, Zacatecas, 82, fracciones I –inciso c)– y II –inciso b)–, de la Ley de Ingresos del Municipio de Loreto, Zacatecas, 69, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María de la Paz, Zacatecas, 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Vetagrande, Zacatecas, 73, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Trinidad de García de la Cadena, Zacatecas, 69, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teul de González Ortega, Zacatecas, 74, fracciones I y II, esta última únicamente en la porción normativa "y particulares", de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepechitlán, Zacatecas, 79, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Trancoso, Zacatecas, 79, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nochistlán de Mejía, Zacatecas, 70, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Moyahua de Estrada, Zacatecas, 73, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Momax, Zacatecas, 70, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mezquital del Oro, Zacatecas, 70, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazapil, Zacatecas, 84, fracciones I, II, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltenango de Sánchez Román, Zacatecas, 74, fracciones I y II, ambas en su inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Valparaíso, Zacatecas, 65, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa García, Zacatecas, 79, fracciones I y II, ambas en su inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Zacatecas, 83 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Cos, Zacatecas, 77, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa González



Ortega, Zacatecas, 76, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, Zacatecas, 86, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Río Grande, Zacatecas, 95, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Fresnillo, Zacatecas.

45. Asimismo, manifiesta que la Comisión Nacional comete el error de incluir en su demanda el artículo 79, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tabasco, donde se establece el cobro de un derecho por concepto de "cierre de calle", circunstancia que, sin lugar a duda, constituye un aprovechamiento de un bien de uso público y respecto del cual no se vulneran los derechos humanos que alega la Comisión Nacional en su escrito de demanda.

46. Refiere que en ninguno de los supuestos previstos en las leyes de ingresos impugnadas –bailes en domicilio familiar y bailes particulares– se da una "intromisión arbitraria" en la vida privada o íntima de las personas, pues son éstas las que en un momento dado actualizan la posibilidad de que la autoridad municipal ejerza las funciones públicas a su cargo en materia de salud, seguridad pública y protección civil, pues, como se ha señalado, la aglomeración de personas en un espacio físico limitado propicia efectos diversos en los entornos social y natural.

47. Asimismo, señala que la existencia de las contribuciones impugnadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos obliga a las autoridades municipales a sujetar su actuación de manera estricta a las disposiciones constitucionales establecidas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, pues para hacer efectivo el tributo tendrá que emitir, en todo caso, el documento firmado por el servidor público competente.

48. QUINTO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas.** Refiere que por lo que hace a los actos relativos a la orden de promulgación y de publicación de las normas cuya invalidez se demanda, encuentran sustento en el contenido del artículo 82, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

49. Por lo que hace a los conceptos de invalidez expresados por la actora, el Poder demandado refiere lo siguiente:



50. Afirma que no existe violación al derecho a la privacidad o intimidad, pues la regulación de las porciones normativas que transcribe obedece meramente a un tema recaudatorio para las arcas de los diversos Municipios, regulación que, además, se sujeta a la necesidad generalizada de recabar recursos económicos destinados a la satisfacción de necesidades comunes de la colectividad de que se trata, respectivamente; que las porciones normativas no refieren a un tema de injerencia o invasión al derecho de intimidad, pues para la expedición de los permisos en cita, la autoridad emisora no solicita de los particulares diverso requisito al pago del permiso correspondiente.

51. Manifiesta que no puede hablarse de violación del derecho a la intimidad cuando aquélla se entiende reservada a un solo sujeto o respecto a elementos sobre los que tenga total dominio para sí y no cuando convergen diversos sujetos.

52. Refiere que es totalmente necesario traer a colación el papel que en la actualidad juegan las redes sociales en las tareas cotidianas, pues con ellas se ha modificado totalmente lo que entendíamos como público y lo privado, ya que, a la fecha, un número mínimo de la población general puede estimarse ajena a las redes sociales, lo anterior cobra relevancia en el tema si se considera que, bajo el contexto que propone, carece de toda lógica la apreciación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto de la configuración de una violación al derecho a la intimidad cuando el tema de origen, regulado en los permisos de que se duele la promovente, no involucra en sí mismo un tema que pueda ser materia de reserva personal.

53. Aduce que es totalmente incongruente que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estime que el cobro por la expedición de permiso para la realización de eventos de tal naturaleza implique una violación al derecho a la intimidad cuando la actividad de origen no es relativa a cuestiones intrínsecas de un individuo o respecto de las cuales opere la reserva a que se refiere la promovente.

54. Asegura que los límites entre lo que se considera público y privado han cambiado desde que las redes sociales irrumpieron en la vida privada y, por ende, es ilógico que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estime que el cobro por la expedición de un permiso irrumpe en la privacidad o intimi-



dad de una persona cuando los resultados presuntivos nos llevan a concluir que una fiesta, celebración y/o baile es una actividad que se presta perfectamente para ser materia de publicidad.

55. Por otra parte, sostiene que no existe una violación al derecho a la libertad de reunión, pues para contextualizar lo anterior, es necesario considerar que:

56. Las porciones normativas impugnadas, no contienen limitación alguna al derecho a la libre reunión, pues en nada restringen la posibilidad de que los particulares destinen tiempo, esfuerzo y demás elementos para la celebración de una reunión.

57. Precisa que el costo económico que implica la expedición del permiso para la celebración de fiestas o bailes es un cobro regulado a manera de contribución conforme la figura denominada "derechos", sin embargo, en nada obstruye la libertad de reunión, pues no impone requisito extraordinario alguno que conduzca a esa autoridad a una pretensión de limitación.

58. Refiere que la propia expedición del permiso presupone, por sí mismo, el conocimiento por parte de las autoridades municipales de la existencia de una reunión; lo que perfectamente puede traducirse en que se vele por los intereses tanto de los participantes de los festejos, celebraciones y/o bailes como de la sociedad en general que en su caso resienta alguna consecuencia derivada de la celebración de los mismos, esto es, lejos de que el permiso administrativo que se traduzca en una limitante, puede ser la base de tratar de conservar el orden público.

59. Considera que la interpretación que realiza la Comisión Nacional de los Derechos Humanos traería como consecuencia dejar sin efectos las porciones normativas que en el Estado de Zacatecas regulan la expedición de permisos en los que se pueden medirse temas relativos a:

"• Prever la necesidad de que, en materia de seguridad pública, exista la probable atención de elementos de cuerpos policiales que pueda atender temas como riñas derivado de la existencia de fiestas, celebraciones, baile, etcétera.



"• Que los propios elementos de seguridad, en caso de que exista necesidad, puedan prestar auxilio a los vecinos que rodeen el espacio público o privado en que se verifiquen los eventos, ello en el supuesto de ser necesario.

"• Que las respectivas direcciones de protección civil tengan antecedente de que derivado de tales celebraciones puede existir la necesidad de prestar apoyo en caso de la existencia de algún siniestro por conglomeración o desastres ocasionados o naturales."

60. Así, aduce que en el caso concreto se deberá atender que la regulación normativa materia de impugnación satisface diversos derechos fundamentales y que debe privilegiarse en el caso concreto a temas concretos por sobre presunciones que carecen de sustento y toda lógica.

61. SEXTO.—**Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. Competencia

62. 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,¹ 10, fracción I, de la Ley

¹ 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:

"...

"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



Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013³ 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.

II. Oportunidad

63. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴ (de ahora en adelante la "Ley Reglamentaria de la materia") dispone que 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, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

64. En ese sentido, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el miércoles **treinta de diciembre de dos mil veinte**, por lo que el plazo para presentar la acción corre del jueves treinta y uno de diciembre de dos mil veinte al viernes veintinueve de enero de dos mil veintiuno.

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 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."

³ Acuerdo General 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."

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."



65. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se interpuso el **veintinueve de enero de dos mil veintiuno**, último día del plazo para su vencimiento, resulta inconcuso que es oportuna su promoción, de conformidad con el artículo 60 de la ley de la materia.

III. Legitimación

66. 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 está legitimada para impugnar leyes expedidas por las Legislaturas Estatales que estime violatorias de derechos humanos.

67. Ahora bien, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su reglamento interno,⁵ corresponde al presidente de la referida Comisión su representación legal, por lo que, si quien suscribe el escrito inicial de la presente acción es María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante acuerdo de designación correspondiente emitido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, dicha funcionaria está facultada para promoverla.

68. Cabe precisar que se impugnan preceptos de Leyes de Ingresos y Presupuesto de Ingresos de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado de Zacatecas, expedidas por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa, los cuales la promovente estima violatorios de los derechos de seguridad jurídica.

⁵ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

"Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

"...

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

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

"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."



ca, reunión, intimidad y vida privada, entre otros. 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 representante legal.

IV. Precisión de las normas reclamadas

69. Del análisis del escrito de la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se advierte que las normas efectivamente impugnadas, señaladas como contrarias a los artículos 1o., 9o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9, 11 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y; 2, 17 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, son:

Artículo 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atolinga, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 76, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juchipila, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 69, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Genaro Codina, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 74, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miguel Auza, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 72, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Luis Moya, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 79, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tabasco, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 73, fracciones I y VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Susitacán, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 72, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Saín Alto, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.



Artículo 79, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ojocaliente, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 77, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Noria de Ángeles, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 69, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Pánuco, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 79, fracciones I y II, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Juan Aldama, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 89, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpa, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 74, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de General Pánfilo Natera, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 95, fracciones I –incisos a) y d)– y II –inciso b)–, de la Ley de Ingresos del Municipio de General Enrique Estrada, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuauhtémoc, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 72, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de el Jiménez de Teul, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 68, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huanusco, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de General Francisco R. Murguía, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Plateado de Joaquín Amaro, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 69, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Concepción del Oro, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.



Artículo 69, fracciones I y II, ambas en la porción normativa 'y particulares', de la Ley de Ingresos del Municipio de Benito Juárez, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 70, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apozol, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 75, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apulco, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 76, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cañitas de Felipe Pescador, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 83, fracciones I y II, ambas en su inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Calera, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 72, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepetongo, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 94, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Monte Escobedo, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 82, fracciones I –inciso c)– y II –inciso b)–, de la Ley de Ingresos del Municipio de Loreto, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 73, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villanueva, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 69, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María de la Paz, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Vetagrande, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 73, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Trinidad de García de la Cadena, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 69, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teul de González Ortega, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.



Artículo 74, fracciones I y II, esta última únicamente en la porción normativa 'y particulares', de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepechitlán, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 79, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Trancoso, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 79, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nochistlán de Mejía, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 70, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Moyahua de Estrada, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 73, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Momax, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 70, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mezquital del Oro, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 70, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazapil, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 84, fracciones I, II, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltenango de Sánchez Román, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 74, fracciones I y II, ambas en su inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Valparaíso, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 65, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa García, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 117, fracciones II, III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 79, fracciones I y II, ambas en su inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.



Artículo 83 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Cos, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 77, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa González Ortega, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 76, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 86, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Río Grande, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 106, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sombrerete, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Artículo 95, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Fresnillo, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021.

Dichos ordenamientos legislativos fueron publicados el 30 de diciembre de 2020 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas.

V. Causas de improcedencia y sobreseimiento

70. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

71. En el caso, el Poder Legislativo Estatal estima que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los numerales 20, fracción II, y 65 todos ellos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

72. Ello, pues considera que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no se encuentra legitimada para ejercer la presente acción de inconstitucionalidad, toda vez que constitucionalmente el citado organismo no cuenta con las atribuciones para intervenir en el diseño y configuración de un sistema tributario.



73. Además, aduce que debe tomarse en cuenta que los derechos son un tributo previsto en las leyes de ingresos municipales, por tanto, su constitucionalidad sólo puede reclamarse a partir de la calidad de sujeto pasivo de una contribución específica.

74. Al respecto, este Tribunal Pleno estima que la causal de improcedencia planteada debe desestimarse, pues el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea Parte, sin que establezca otra condición, por lo que, como se adelantó, dicha Comisión está legitimada para impugnar normas de carácter tributario o de transparencia y acceso a la información mientras se alegue la violación a un derecho humano, como en el caso acontece.⁶

75. En el caso, se impugnan preceptos de Leyes de Ingresos y Presupuesto de Ingresos de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado de Zacatecas, expedidas por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa, los cuales la promovente estima violatorios de los derechos de seguridad jurídica, reunión, intimidad y vida privada, entre otros. 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 representante legal; sin que asista razón al Congreso Local cuando señala que dichas leyes sólo pueden impugnarse por los sujetos pasivos de la contribución, toda vez que, de conformidad con lo establecido en el mismo precepto, la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto que permite la impugnación de las normas relativas, inclusive previo a su aplicación.

76. Por su parte, el Poder Ejecutivo Estatal argumenta que su participación en el proceso legislativo de las normas impugnadas se limitó únicamente a su

⁶ Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho.



promulgación, en cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, lo cual debe desestimarse acorde con la jurisprudencia **P./J. 38/2010**⁷ 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 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).

77. 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.

VI. Estudio de fondo

78. En su único concepto de invalidez la promovente asegura que las normas impugnadas violan los artículos 1o., 9o., 14 y 16 constitucionales; 1, 2, 9, 11 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2, 17 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al prever cobros por la expedición

⁷ "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 tendientes 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."



de anuencias o autorizaciones municipales para la realización de fiestas sociales o familiares en casa particular o en salón.

79. Señala que el cobro por la expedición de anuencias o autorizaciones municipales para la realización de fiestas sociales o familiares –incluso en casas particulares–, o en su caso sanciones pecuniarias por no cubrir el cobro señalado, restringen de manera desproporcional los derechos fundamentales de reunión, intimidad y transgreden la prohibición de injerencias arbitrarias.

80. Considera que el Estado no puede concesionar los actos que caen dentro de las actividades que la Constitución garantiza al individuo y que el exigir el pago por permisos o anuencias para la celebración de reuniones privadas por parte de las personas, constituye una intrusión injustificada en la vida privada de las personas.

81. En relación con el tema planteado, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 95/2020, en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veinte, destacó que el derecho de reunión se encuentra reconocido, entre otros, en los artículos 9o. de la Constitución Federal; 20.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁸

⁸ **Artículo 9o.** No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

"No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee."

Artículo 20

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas."

Artículo 21

"Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás."

Derecho de reunión

Artículo XXI: Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole."



82. A partir de estas normas interrelacionadas, para esta Suprema Corte, el derecho humano a la reunión, es la aglomeración intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, que se debe de llevar a cabo pacíficamente y que debe de tener un objeto lícito. Consecuentemente, se abarca todo tipo de reunión bajo cualquier motivación (sea ésta religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etcétera), como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre muchas otras. La característica definitoria radica entonces en la concentración de dos o más personas en un lugar determinado.

83. Es decir, el elemento subjetivo del derecho es la agrupación de personas; aunque el derecho es de carácter individual, su ejercicio es necesariamente colectivo (dos o más personas). Esta aglomeración es temporal (sin que ello signifique instantáneo, sino que puede postergarse por cierto tiempo), con un fin determinado, cualquiera que éste sea, con la modalidad de que debe ser pacífica, sin armas y cuyo objeto sea lícito.

84. El objeto lícito se da cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos. El vocablo "pacíficamente" se encuentra íntimamente relacionado con el objeto lícito al que alude expresamente el artículo 9o. de la Constitución Federal. Para este Tribunal Pleno, una congregación de personas será pacífica cuando no se lleven a cabo fácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real.

85. La regla general es que todo ejercicio del derecho a la reunión debe presumirse pacífico y con objeto lícito, por lo cual la consideración de que una determinada concentración humana se encuentra fuera del ámbito de protección de ese derecho, deberá ser valorada por la autoridad caso por caso.

"Artículo 15. Derecho de Reunión

"Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás."



86. Ahora bien, este Tribunal Constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, se pronunció sobre la validez de normas jurídicas que condicionen el ejercicio de tal derecho a una autorización previa de la autoridad administrativa en los términos y con los fundamentos siguientes:

Párrafos 196 a 199:

"Al respecto, es importante resaltar que la autoridad no puede vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje. Es decir, no por el hecho de que el ejercicio de la libertad de expresión a través del derecho de reunión sea ofensivo, insultante, injurioso, violento o alusivo a actos delictivos se deberá considerar que la congregación humana ya no es pacífica ni lícita (el mensaje a veces tiene como contenido referencia a actividades ilícitas).

"Se reitera, lo que hace ilícita y no pacífica a una concentración de personas es la concurrencia real de actos delictivos, la existencia o la inminente amenaza de violencia o actos que inciten a la materialización real de discriminación y discurso de odio.⁹ Los actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por otros individuos no deben privar a las personas pacíficas de su derecho a la libertad de reunión.¹⁰

Por el contrario, de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Federal, el Estado debe respetar, proteger y garantizar todos los derechos humanos. Bajo esa óptica, es al Estado a quien le corresponde la obligación positiva de proteger activamente las reuniones pacíficas, incluyendo la salvaguarda de los participantes en reuniones pacíficas de los actos violentos perpetrados por otras personas o grupos, con el fin de perturbar, alterar, distorsionar o dispersar

⁹ Tomando como propia la opinión del relator especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación. Véase, el Informe temático al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafos 25 y 27.

¹⁰ Abordando el contenido del derecho a la reunión en un supuesto similar, en el caso *Ziliberberg c. Moldova*, solicitud No. 61821/00 (2004), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos señaló que "una persona que mantenga un comportamiento o intenciones pacíficas no perderá el derecho a la libertad de reunión pacífica como consecuencia de actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por otras personas durante una manifestación."



tales reuniones. A su vez, el Estado no debe injerir indebidamente en el derecho a la reunión, por lo que sólo podrá imponer restricciones a las modalidades del ejercicio del mismo que sean necesarias y proporcionales al objetivo planteado, pero nunca a su contenido o mensaje.

"Al respecto, es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que ningún derecho humano es absoluto, por lo que podrán admitirse cierto tipo de restricciones al ejercicio de los derechos, mismas que deberán interpretarse restrictivamente, a fin de respetar el principio pro persona. La libertad será la regla y la restricción su excepción,¹¹ teniendo como premisa que deberá darse prioridad normativa a las excepciones previstas en el texto de la Constitución Federal."

Párrafos 206 y 207

"Así, no es posible que el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado como regla general. Ello llevaría a que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9o. de la Constitución Federal ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional referidas anteriormente.

"En relación con este último aspecto, cabe resaltar que en su primer informe temático en el año 2012, explicitando las mejores prácticas del derecho comparado e internacional y aplicando el estándar del pacto internacional en cuanto al contenido de los derechos, el relator especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación de las Naciones Unidas sostuvo que, a lo sumo, para las concentraciones humanas en espacios públicos podrá solicitarse un procedimiento de notificación con una antelación máxima de 48 horas al evento. Ello, sólo cuando tal aviso obedezca a la necesidad de que las autori-

¹¹ En el mismo sentido se han pronunciado órganos internacionales autorizados para interpretar los tratados internacionales. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su observación general no. 27 (1999), aun cuando lo hizo a la luz del derecho a la libre circulación, señaló que: "al aprobar leyes que prevean restricciones... los Estados deben guiarse siempre por el principio de que las restricciones no deben comprometer la esencia del derecho..., no se debe invertir la relación entre derecho y restricción, entre norma y excepción."



dades faciliten el ejercicio de la libertad de reunión pacífica y tomen las medidas para proteger la seguridad y el orden público, así como los derechos de los demás."¹²

87. Así, la libertad de reunión consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse temporalmente con otras personas, en un ámbito privado o público, pacíficamente, con un objeto determinado y sin que se forme una persona jurídica autónoma.¹³

88. Retomando las anteriores consideraciones, se reitera que, por regla general, el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público o privado **no puede condicionarse ni restringirse a una autorización por parte del Estado**, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público y privado dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9o. constitucional ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional previamente analizadas, menos tratándose de espacios privados donde los gobernados ejercen libremente su posesión y dominio.

¹² Informe temático presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012, párrafos 28 y 29. Opinión que se reiteró en Informe del mismo relator presentado ante el Consejo de Derechos Humanos. Documento A/HRC/23/39 del 24 de abril de 2013, párrafos 53 a 54.

¹³ Criterio sustentado por la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 2186/2009, que se refleja en la tesis 1a. LIV/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 927, de rubro y texto: "LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS. El derecho de libertad de asociación consagrado en el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no debe confundirse con la libertad de reunión prevista en el mismo artículo constitucional. El primero es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica entre varias cuestiones la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. En cambio, la libertad de reunión, aunque es un derecho que mantiene íntima relación con el de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica. La diferencia sustancial entre ambos derechos es que la libertad de asociación implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes, mientras que una simple congregación de personas, aunque puede compartir los fines u objetivos de una asociación, se caracteriza por una existencia transitoria cuyos efectos se despliegan al momento de la reunión física de los individuos." Precedente: el citado amparo en revisión 2186/2009. Álvaro Jesús Altamirano Ramírez. 13 de enero de 2010. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.



89. Ahora bien, los preceptos impugnados establecen:

"LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE ZACATECAS PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO.	
ATOLINGA	<p>"Artículo 71. Los permisos que se otorguen para la celebración de:</p> <p style="text-align: right;">UMA diaria</p> <p>"I. Bailes particulares, sin fines de lucro 5.0000</p> <p>"... '</p>
JUCHIPILA	<p>"Artículo 76. Los permisos que se otorguen para la celebración de:</p> <p style="text-align: right;">UMA diaria</p> <p>"I. Bailes particulares, sin fines de lucro 5.0000</p> <p>"... '</p>
GENARO CODINA	<p>"ARTÍCULO 69. Las personas físicas o morales que soliciten permisos para la celebración de festejos causarán derechos por:</p> <p style="text-align: right;">UMA diaria</p> <p>"I. Fiesta en salón..... 4.7165</p> <p>"II. Fiesta en domicilio particular..... 3.3689'</p>
MIGUEL AUZA	<p>"Artículo 74. Causa derechos la expedición de permisos para los siguientes eventos:</p> <p style="text-align: right;">UMA diaria</p> <p>"I. Permisos para la celebración de bailes familiares. 4.1500</p> <p>"... '</p>



LUIS DE MOYA	<p>"Artículo 72. Los permisos que se otorguen para la celebración de:</p> <p style="text-align: right;">UMA diaria</p> <p>"I. Bailes particulares, sin fines de lucro 5.0000</p> <p>"...'</p>
TABASCO	<p>"Artículo 79. Los permisos que se otorguen para celebraciones causarán derechos en Unidades de Medida y Actualización Diaria de conformidad con lo siguiente:</p> <p>"...</p> <p>"III. Cierre de calle 1.6350'</p>
SUSTICACÁN	<p>"Artículo 73. Los permisos que se otorguen por concepto de:</p> <p style="text-align: right;">UMA diaria</p> <p>"I. Bailes sin fines de lucro 3.4729</p> <p>"...</p> <p>"VII. Permiso para evento en domicilio particular 1.4752</p> <p>"...'</p>
SAÍN ALTO	<p>"Artículo 72. Los permisos que se otorguen para la celebración de:</p> <p style="text-align: right;">UMA diaria</p> <p>"I. Bailes particulares, sin fines de lucro 5.0000</p> <p>"...'</p>
OJOCALIENTE	<p>"Artículo 79. Los permisos que se otorguen para la celebración de los siguientes eventos:</p>



		UMA diaria
	"I. Bailes sin fines de lucro.....	4.6795
	"... '	
NORIA DE ÁNGELES	" Artículo 77. Los permisos que se otorguen para la celebración de:	
		UMA diaria
	"I. Bailes particulares, sin fines de lucro.....	1.1494
	"... '	
PÁNUCO	" Artículo 69. Los permisos que se otorguen para la celebración de:	
		UMA diaria
	"I. Bailes particulares, sin fines de lucro.....	5.2500
	"... '	
JUAN ALDAMA	" Artículo 79. Los permisos que se otorguen para celebraciones causarán derechos en Unidades de Medida y Actualización Diaria de conformidad con lo siguiente:	
	"I. Permiso para eventos particulares.....	4.0000
	"II. Permiso para bailes:	
	" a) Permiso para bailes en salón con grupo.....	10.1210
	" b) Permiso para bailes en salón con sonido.....	6.0000'
JALPA	" Artículo 89. Causa derechos la expedición de permisos para los siguientes eventos:	
		UMA diaria
	"I. Para festejos en salón.....	9.4592
	"II. Para festejos en domicilio particular.....	3.9148'



GENERAL PÁNFILO NATERA	<p>"Artículo 74. Los permisos que se otorguen para la celebración de:</p> <p style="text-align: right;">UMA diaria</p> <p>"I. Bailes particulares, sin fines de lucro 4.7673</p> <p>"... "</p>
GENERAL ENRIQUE ESTRADA	<p>"Artículo 95. Los permisos que se otorguen para la celebración de los siguientes eventos:</p> <p>"I. Celebración de bailes en la cabecera municipal:</p> <p style="text-align: right;">UMA diaria</p> <p>"a) Bailes, sin fines de lucro..... 4.5000</p> <p>"... "</p> <p>"d) Eventos particulares, privados 7.0000</p> <p>"... "</p> <p>"II. Celebración de bailes en las comunidades:</p> <p>"... "</p> <p>"b) Eventos particulares, privados 6.0000</p> <p>"... "</p>
CUAUHTÉMOC	<p>"Artículo 71. Los permisos o anuencias que se otorguen para la celebración de:</p> <p style="text-align: right;">UMA diaria</p> <p>"I. Bailes particulares, sin fines de lucro 6.3000</p> <p>"... "</p>
EL JIMÉNEZ DE TEUL	<p>"Artículo 72. Los ingresos derivados de los siguientes eventos:</p>



		UMA diaria
	"I. ... "II. Permiso para baile particular.....	13.3706
	"I. ... "II. ...	
HUANUSCO	" Artículo 68. Causan derechos los ingresos derivados de los siguientes eventos:	UMA diaria
	"I. Permiso para celebración de baile.....	10.0000
	"I. ... "II. ...	
GENERAL FRANCISCO R. MURGUÍA	" Artículo 71. Los permisos que se otorguen para la celebración de:	UMA diaria
	"I. Bailes particulares, sin fines de lucro	5.0000
	"I. ... "II. ...	
EL PLATEADO DE JOAQUÍN AMARO	" Artículo 71. Los permisos que se otorguen para la celebración de:	UMA diaria
	"I. Bailes particulares, sin fines de lucro	3.2500
	"I. ... "II. ...	
CONCEPCIÓN DEL ORO	" Artículo 69. Los permisos que se otorguen para la celebración de:	UMA diaria
	"I. Bailes particulares, sin fines de lucro	5.0000
	"I. ... "II. ...	



BENITO JUÁREZ	<p>“Artículo 69. Los permisos que se otorguen para celebraciones causarán derechos en Unidades de Medida y Actualización diaria de conformidad con lo siguiente:</p> <p>“I. Celebración de bailes en la cabecera municipal, públicos y particulares, pagarán 5.1700</p> <p>“II. Celebración de bailes en las comunidades, ya sean públicos y particulares, pagarán 3.9700’</p>
APOZOL	<p>“Artículo 70. Los permisos que se otorguen para la celebración de:</p> <p style="text-align: right;">UMA diaria</p> <p>“I. Bailes particulares, sin fines de lucro 3.9480</p> <p>“...’</p>
APULCO	<p>“Artículo 75. Los permisos que se otorguen para la celebración de:</p> <p style="text-align: right;">UMA diaria</p> <p>“I. Bailes particulares, sin fines de lucro 9.6015</p> <p>“...’</p>
CAÑITAS DE FELIPE PESCADOR	<p>“Artículo 76. Los permisos que se otorguen para la celebración de los siguientes eventos:</p> <p style="text-align: right;">UMA diaria</p> <p>“I. Bailes sin fines de lucro 4.6795</p> <p>“...’</p>
CALERA	<p>“Artículo 83. Causa derechos la expedición de permisos para los siguientes eventos:</p> <p>“I. En la cabecera municipal:</p>



		UMA diaria
	"... "b) Eventos particulares o privados 11.8018 "... "II. En las comunidades del Municipio: "... "b) Eventos particulares o privados 6.7648 "... ; "... .	
TEPETONGO	" Artículo 72. Los permisos que se otorguen para la celebración de:	UMA diaria
	"I. Bailes particulares, sin fines de lucro 5.0010'	
MONTE ESCOBEDO	" Artículo 94. Los permisos que se otorguen para la celebración de:	UMA diaria
	"I. Bailes particulares, sin fines de lucro 5.2082 "... ; "... .	
LORETO	" Artículo 82. Los servicios prestados por el Municipio no comprendidos en los Capítulos anteriores de este Título, causarán los siguientes derechos: "I. La expedición de permisos para la celebración de bailes en la cabecera municipal, pagarán lo siguiente: "... "c) Eventos particulares o privados 7.7548	



	<p>"II. La expedición de permiso para la celebración de bailes en comunidades del Municipio, pagará lo siguiente:</p> <p>"...</p> <p>"b) Eventos particulares o privados 7.7548</p> <p>"... "</p>
VILLANUEVA	<p>"Artículo 73. Los permisos que se otorguen para la celebración de:</p> <p style="text-align: right;">UMA diaria</p> <p>"I. Bailes particulares, sin fines de lucro en domicilio particular 3.4398</p> <p>"...</p> <p>"II. Bailes particulares, sin fines de lucro en salón de fiestas con sonido profesional 5.3560</p> <p>"... "</p>
SANTA MARÍA DE LA PAZ	<p>"Artículo 69. Los permisos que se otorguen para celebraciones causarán derechos en Unidades de Medida y Actualización diaria de conformidad con lo siguiente:</p> <p>"I. Bailes o eventos sin fines de lucro, fuera del periodo de feria, por evento 2.0202</p> <p>"II. Bailes o eventos sin fines de lucro, dentro del periodo de feria, por evento de 10.2505 a 15.6813</p> <p>"... "</p>
VETAGRANDE	<p>"Artículo 71. Los permisos que se otorguen para celebraciones causarán derechos en Unidades de Medida y Actualización diaria de conformidad con lo siguiente:</p> <p>"I. Bailes particulares, sin fines de lucro 5.0000</p> <p>"... "</p>



<p>TRINIDAD GARCÍA DE LA CADENA</p>	<p>“Artículo 73. Los permisos que se otorguen para la celebración de:</p> <p style="text-align: right;">UMA diaria</p> <p>“I. Bailes particulares, sin fines de lucro 3.8182’</p>
<p>TEUL DE GONZÁLEZ ORTEGA</p>	<p>“Artículo 69. Los permisos que se otorguen para la celebración de:</p> <p style="text-align: right;">UMA diaria</p> <p>“I. Bailes particulares, sin fines de lucro 4.5890</p> <p>“ ... ’</p>
<p>TEPECHTLÁN</p>	<p>“Artículo 74. Los permisos que se otorguen para celebraciones causarán derechos de Unidad de Medida y Actualización Diaria de conformidad con los siguientes derechos:</p> <p>“I. Celebración de bailes particulares en la cabecera municipal, sin fines de lucro, por evento 5.1700</p> <p>“II. Celebración de bailes públicos y particulares en las comunidades, por evento 3.9700</p> <p>“ ... ’</p>
<p>TRANCOSO</p>	<p>“Artículo 79. Los ingresos por concepto de permisos para:</p> <p style="text-align: right;">UMA diaria</p> <p>“ ...</p> <p>“II. Celebración de baile en salón 6.1450</p> <p>“ ... ’</p>
<p>NOCHISTLÁN DE MEJÍA</p>	<p>“Artículo 79. Los permisos que se otorguen para la celebración de:</p>



		UMA diaria
	"I. Bailes particulares, sin fines de lucro	3.0000
	"... "	
MOYAHUA DE ESTRADA	" Artículo 70. Los permisos que se otorguen para celebraciones causarán derechos en Unidades de Medida y Actualización diaria de conformidad con lo siguiente:	
	"I. Bailes particulares, sin fines de lucro	4.5371
	"... "	
MOMAX	" Artículo 73. Los permisos que se otorguen para la celebración de:	
	"I. Bailes particulares, sin fines de lucro	3.0000
	"... "	
MEZQUITAL DEL ORO	" Artículo 70. Causa derechos la expedición de los siguientes permisos:	
		UMA diaria
	"IV. Para bailes, sin fines de lucro	8.2942
	"... "	
MAZAPIL	" Artículo 70. Los permisos que se otorguen para la celebración de:	
		UMA diaria
	"I. Bailes particulares, sin fines de lucro	5.0000
	"... "	
TLALTENANGO DE SÁNCHEZ ROMÁN	" Artículo 84. Se causarán derechos por permisos para la celebración de los siguientes eventos, en Unidad de Medida y Actualización diaria:	



	<p>"I. Permiso para celebración de bailes particulares en las comunidades..... 5.4367</p> <p>"II. Permiso para celebración de bailes particulares en la cabecera municipal..... 6.5241</p> <p>"...</p> <p>"IV. Permiso para celebración de bailes en salón de fiesta particular, con aforo de hasta 1,000 asistentes. 21.7612</p> <p>"V. Permiso para la celebración de baile en salón de fiesta particular, con aforo de más de 1,000 asistentes..... 29.5873'</p>
VALPARAÍSO	<p>"Artículo 74. Los permisos que se otorguen para la celebración de:</p> <p style="text-align: right;">UMA diaria</p> <p>"I. En la cabecera municipal:</p> <p>"...</p> <p>"b) Eventos particulares o privados 6.0647</p> <p>"...</p> <p>"II. En las comunidades del municipio:</p> <p>"...</p> <p>"b) Eventos particulares o privados 4.6249</p> <p>"... ' "</p> <p>"... ' "</p>
VILLA DE GARCÍA	<p>"Artículo 65. Los permisos que se otorguen para la celebración de:</p> <p style="text-align: right;">UMA diaria</p> <p>"I. Bailes particulares, sin fines de lucro 2.8678</p> <p>"... ' "</p> <p>"... ' "</p>



GUADALUPE	<p>"Artículo 117. Las personas físicas o morales que soliciten permisos para celebración de festejos pagarán de acuerdo a lo siguiente:</p> <p>"...</p> <p>"II. Fiesta en salón..... 5.5000</p> <p>"III. Fiesta salón infantil 2.2500</p> <p>"IV. Fiesta en domicilio particular 4.3500</p> <p>"... ' "</p>
MORELOS	<p>"Artículo 79. Se pagarán derechos por permisos para la realización de los siguientes eventos:</p> <p>"...</p> <p>"I. Celebración de bailes en la cabecera municipal:</p> <p style="text-align: right;">UMA diaria</p> <p>"...</p> <p>"b) Eventos particulares, privados 9.2842</p> <p>"II. Celebración de bailes en las comunidades:</p> <p>"...</p> <p>"b) Eventos particulares, privados 8.1833</p> <p>"... ' "</p>
VILLA DE COS	<p>"Artículo 83. Las personas físicas o morales que soliciten permisos para celebración de bailes sin fines de lucro o fiestas particulares, pagarán, por evento, 3.5000 Unidades de Medida y Actualización diaria.'</p>
VILLA DE GONZÁLEZ ORTEGA	<p>"Artículo 77. Los permisos que se otorguen para la celebración de:</p>



		UMA diaria
	"I. Bailes particulares, sin fines de lucro	6.0000
	"... ?	
VILLA HIDALGO	" Artículo 76. Los permisos que se otorguen para la celebración de:	
		UMA diaria
	"I. Bailes particulares, sin fines de lucro	3.4054
	"... ?	
RÍO GRANDE	" Artículo 86. Se pagarán derechos por permisos para la realización de los siguientes eventos:	
		UMA diaria
	"I. Permiso para celebración de baile	14.1965'
SOMBRERETE	" Artículo 106. Causa derechos la expedición de permisos para los siguientes eventos:	
		UMA diaria
	"I. Permiso para fiesta familiar	4.1525'
FRESNILLO	" Artículo 95. El pago de otros derechos por los ingresos derivados por permisos para festejos, se causarán conforme a lo siguiente:	
		UMA diaria
	"I. Permiso para eventos particulares	7.7900
	"II. Permiso para bailes	30.6300."



90. Como se ve, las normas impugnadas prevén el cobro de un derecho por la expedición de autorizaciones para fiestas, eventos y bailes particulares y familiares, en casa propia o salones, sin fines de lucro, salvo por lo establecido en el **artículo 79, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tabasco**, que establece un derecho por los permisos cuando las celebraciones provoquen un cierre de calle y no de una reunión, bajo el estándar constitucional que se analiza.

91. De ahí que, por lo que hace a la generalidad de las normas impugnadas que prevén el cobro de un derecho por la emisión de un permiso para que los gobernados se reúnan en sus casas o salones, con motivo de los eventos sociales antes mencionados, conforme a lo antes expuesto, es clara su inconstitucionalidad, pues condicionan el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de dichos Municipios **al pago para la obtención del permiso respectivo**, restricción que carece de fundamento constitucional.

92. Aunado a lo anterior, las disposiciones controvertidas también violan el principio de proporcionalidad tributaria aplicable a las contribuciones denominadas derechos.

93. Lo anterior, porque este Tribunal Pleno no advierte que el servicio que gravan dichas disposiciones, consistente en la expedición de la mencionada autorización y/o permiso, guarda relación con el costo que para el Estado representa su emisión, máxime que las cuotas son diversas dependiendo del lugar en donde se realicen, del número de personas o del tipo de evento, siendo que para todos los casos el derecho se cobra por la expedición del referido permiso.

94. Finalmente, cabe señalar que no es óbice a lo anterior lo señalado por el Congreso del Estado de Zacatecas en su informe, en el sentido de que el establecimiento de una contribución para otorgar permisos para la celebración de tales eventos tiene su justificación en que la congregación masiva de personas actualiza el ejercicio de funciones públicas a cargo de los Municipios: la seguridad pública y la protección civil, ello, toda vez que no puede entenderse



que el derecho que prevén las normas impugnadas se vincule con la prestación de dichos servicios, pues de la redacción de los artículos impugnados se advierte, que la cuota que se cobra es propiamente por la expedición del permiso para la celebración de fiestas, eventos y bailes particulares y familiares, en casa propia o salones, sin fines de lucro.

95. En consecuencia, ante la violación de los derechos humanos mencionados, lo que se impone es declarar la invalidez de los artículos 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Atolinga**; 76, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Juchipila**; 69, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Genaro Codina**; 74, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Miguel Auza**; 72, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Luis Moya**; 73, fracciones I y VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Susticacán**; 72, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Saín Alto**; 79, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ojocaliente**; 77, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Noria de Ángeles**; 69, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Pánuco**; 79, fracciones I y II, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Juan Aldama**; 89, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Jalpa**; 74, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **General Pánfilo Natera**; 95, fracciones I –incisos a) y d)– y II –inciso b)–, de la Ley de Ingresos del Municipio de **General Enrique Estrada**; 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Cauhtémoc**; 72, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de **El Jiménez de Teul**; 68, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Huanusco**; 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **General Francisco R. Murguía**; 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **El Plateado de Joaquín Amaro**; 69, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Concepción del Oro**; 69, fracciones I y II, ambas en la porción normativa "y particulares", de la Ley de Ingresos del Municipio de **Benito Juárez**; 70, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Apozol**; 75, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Apulco**; 76, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Cañitas de Felipe Pescador**; 83, fracciones I y II, ambas en su inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Calera**; 72, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tepetongo**; 94, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Monte Escobedo**; 82, fracciones I –inciso



c)– y II –inciso b)–, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Loreto**; 73, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Villanueva**; 69, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Santa María de la Paz**; 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Vetagrande**; 73, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Trinidad García de la Cadena**; 69, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Teul de González Ortega**; 74, fracciones I y II, esta última únicamente en la porción normativa "y particulares", de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tepechitlán**; 79, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Trancoso**; 79, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Nochistlán de Mejía**; 70, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Moyahua de Estrada**; 73, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Momax**; 70, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Mezquital del Oro**; 70, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Mazapil**; 84, fracciones I, II, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tlaltenango de Sánchez Román**; 74, fracciones I y II, ambas en su inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Valparaíso**; 65, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Villa García**; 117, fracciones II, III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Guadalupe**; 79, fracciones I y II, ambas en su inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Morelos**; 83 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Villa de Cos**; 77, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Villa González Ortega**; 76, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Villa Hidalgo**; 86, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Río Grande**; 106, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Sombrete**; 95, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Fresnillo**, todos del Estado de Zacatecas y para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

96. Similares consideraciones fueron sustentadas por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 34/2019 el dos de diciembre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, así como la acción de inconstitucionalidad 95/2020, resuelta en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

97. Ahora bien, por lo que hace a la cuota establecida en el artículo 79, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tabasco, Zacatecas, que



prevé el cobro por permisos que se otorguen para celebraciones por **cierre de calles**, sometida a votación la propuesta, consistente en declarar su invalidez, se expresó una mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández, apartándose de las consideraciones. La Ministra Ríos Farjat y los Ministros Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

98. Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento, consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VII. Efectos

99. 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 reglamentaria¹⁴ de la materia, 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 Zacatecas y se vincula a dicho órgano legislativo

¹⁴ **Ley Reglamentaria de la materia.**

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ..."

"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;

"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."

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



para que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas declaradas inválidas en este fallo en el próximo año fiscal.

100. 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.

101. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 79, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tabasco, Zacatecas, para el ejercicio fiscal 2021, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veinte.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 70, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apozol, 75, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apulco, 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atolinga, 69, fracciones I y II, en sendas porciones normativas "y particulares", de la Ley de Ingresos del Municipio de Benito Juárez, 83, fracciones I, inciso b), y II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Calera, 76, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cañitas de Felipe Pescador, 69, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Concepción del Oro, 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuauhtémoc, 72, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Jiménez de Teul, 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Plateado de Joaquín Amaro, 95, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Fresnillo, 69, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Genaro Codina, 95, fracciones I, incisos a) y d), y II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de General Enrique Estrada, 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de General Francisco R. Murguía, 74, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de General Pánfilo Natera, 117, fracciones II, III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, 68, fracción I, de la Ley de



Ingresos del Municipio de Huanusco, 89, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpa, 79, fracciones I y II, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Juan Aldama, 76, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juchipila, 82, fracciones I, inciso c), y II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Loreto, 72, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Luis Moya, 70, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazapil, 70, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mezquital del Oro, 74, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miguel Auza, 73, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Momax, 94, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Monte Escobedo, 79, fracciones I, inciso b), y II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, 70, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Moyahua de Estrada, 79, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nochistlán de Mejía, 77, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Noria de Ángeles, 79, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ojocaliente, 69, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Pánuco, 86, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Río Grande, 72, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Saín Alto, 69, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María de la Paz, 106, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sombrerete, 73, fracciones I y VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Susticacán, 74, fracciones I y II, en su porción normativa "y particulares", de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepechitlán, 72, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepetongo, 69, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teul de González Ortega, 84, fracciones I, II, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltenango de Sánchez Román, 79, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Trancoso, 73, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Trinidad García de la Cadena, 74, fracciones I, inciso b), y II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Valparaíso, 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Vetagrande, 83 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Cos, 65, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa García, 77, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa González Ortega, 76, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo y 73, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villanueva, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021, publi-



cadadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veinte, de acuerdo con lo establecido en el apartado VI de esta decisión.

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 Zacatecas y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, en los términos del apartado VII de esta determinación.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, 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 resolutiveo 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 y V relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la precisión de las normas reclamadas y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se expresó una mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández apartándose de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al



estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 79, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tabasco, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veinte. La Ministra Ríos Farjat y los Ministros Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La Ministra Ríos Farjat anunció voto particular. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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 apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 70, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apozol, 75, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apulco, 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atolinga, 69, fracciones I y II, en sendas porciones normativas "y particulares", de la Ley de Ingresos del Municipio de Benito Juárez, 83, fracciones I, inciso b), y II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Calera, 76, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cañitas de Felipe Pescador, 69, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Concepción del Oro, 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuauhtémoc, 72, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Jiménez de Teul, 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Plateado de Joaquín Amaro, 95, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Fresnillo, 69, fracciones I y II, de la



Ley de Ingresos del Municipio de Genaro Codina, 95, fracciones I, incisos a) y d), y II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de General Enrique Estrada, 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de General Francisco R. Murguía, 74, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de General Pánfilo Natera, 117, fracciones II, III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, 68, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huanusco, 89, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpa, 79, fracciones I y II, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Juan Aldama, 76, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juchipila, 82, fracciones I, inciso c), y II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Loreto, 72, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Luis Moya, 70, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazapil, 70, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mezquital del Oro, 74, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miguel Auza, 73, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Momax, 94, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Monte Escobedo, 79, fracciones I, inciso b), y II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, 70, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Moyahua de Estrada, 79, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nochistlán de Mejía, 77, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Noria de Ángeles, 79, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ojocaliente, 69, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Pánuco, 86, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Río Grande, 72, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Saín Alto, 69, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María de la Paz, 106, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sombrerete, 73, fracciones I y VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sustiacán, 74, fracciones I y II, en su porción normativa "y particulares", de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepechitlán, 72, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepetongo, 69, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teul de González Ortega, 84, fracciones I, II, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltenango de Sánchez Román, 79, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Trancoso, 73, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Trinidad García de la Cadena, 74, fracciones I, inciso b), y II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Valparaíso, 71, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Vetagrande, 83 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa



de Cos, 65, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa García, 77, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa González Ortega, 76, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo y 73, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villanueva, Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veinte. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

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, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) Determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Zacatecas, 2) Vincular al Congreso del Estado a que no incurra en el vicio de inconstitucionalidad detectado para el próximo ejercicio fiscal y 3) Determinar que también deberá notificarse esta sentencia a los Municipios involucrados, al ser los encargados de la aplicación de las normas invalidadas.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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, quedando a salvo el derecho de las Ministras y los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 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 6 de diciembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNEREN DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN EL NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE CONTRA NORMAS GENERALES TRIBUTARIAS AL NO REGIRSE POR LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEYES DE INGRESOS DE DIVERSOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A QUE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO CONSTITUYEN ACTOS DERIVADOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS CORRESPONDIENTES (LEYES DE INGRESOS DE DIVERSOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

V. INGRESOS POR CONCESIÓN DE BIENES MUEBLES O INMUEBLES MUNICIPALES. LOS DENOMINADOS COMO DERECHOS EN LA LEGISLACIÓN RESPECTIVA TIENEN ESE CARÁCTER Y, POR ENDE, SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA TRIBUTARIA GARANTIZADOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.

VI. INGRESOS POR CONCESIÓN DE BIENES MUEBLES O INMUEBLES MUNICIPALES. LOS PREVISTOS EN LEY CUYO MONTO SERÁ FIJADO EN LOS CONTRATOS RESPECTIVOS NO TIENEN LA NATURALEZA DE DERECHOS SINO DE APROVECHAMIENTOS, YA QUE NO TIENEN SU ORIGEN EN UN ACTO UNILATERAL DOTADO DE IMPERIO.



VII. APROVECHAMIENTOS. LOS INGRESOS ESTABLECIDOS POR EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES POR EL USO DE BIENES MUEBLES O INMUEBLES MUNICIPALES POR PARTE DE LOS PARTICULARES NO SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA TRIBUTARIA (ARTÍCULOS 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAMAZULA DE GORDIANO, 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECOLOTLÁN, 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TENAMAXTLÁN, 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEUCHITLÁN, 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIZAPÁN EL ALTO, 70 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAJOMULCO DE ZUÑIGA, 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TOMATLÁN, 59 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TONALÁ, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TOTATICHE, 55 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TALA, 44 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TONILA, 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPATITLÁN DE MORELOS, 56 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAYULA, 71 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TALPA DE ALLENDE, 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA CORONA, 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA HIDALGO, 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAHUALICA DE GONZÁLEZ GALLO Y 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACOALCO DE TORRES, TODAS DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

VIII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. CONSISTE EN QUE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS TRIBUTOS SE ENCUENTREN ESTABLECIDOS MEDIANTE UN ACTO FORMAL Y MATERIALMENTE LEGISLATIVO CON LA FINALIDAD DE PROPORCIONAR SEGURIDAD JURÍDICA AL CONTRIBUYENTE.

IX. DERECHOS POR EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES POR EL USO DE BIENES MUEBLES O INMUEBLES MUNICIPALES. LA LEGISLACIÓN QUE FACULTA A LOS AYUNTAMIENTOS PARA FIJAR SU MONTO EN LOS CONTRATOS QUE CELEBREN LA AUTORIDAD Y LOS CONCESIONARIOS QUE, POR ENDE, OMITEN LA BASE, TASA O TARIFA APLICABLES, VULNERA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TONAYA Y 43 DE LA



LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA PURIFICACIÓN, AMBAS DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

X. LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY ES DE CARÁCTER RELATIVO Y SÓLO ES APLICABLE TRATÁNDOSE DE LOS ELEMENTOS QUE DEFINEN A LA CUANTÍA DE LA CONTRIBUCIÓN.

XI. DERECHOS POR EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES POR EL USO DE BIENES MUEBLES O INMUEBLES MUNICIPALES. LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA LEGISLACIÓN QUE FACULTA A LOS AYUNTAMIENTOS PARA FIJAR SU MONTO EN LOS CONTRATOS QUE CELEBREN LA AUTORIDAD Y LOS CONCESIONARIOS NO SE SUBSANA AL DISPONER QUE ÉSTE SE APROBARÁ CONFORME A LO PREVISTO EN LOS REGLAMENTOS RESPECTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TONAYA Y 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA PURIFICACIÓN, AMBAS DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

XII. INGRESOS POR EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES DEL SERVICIO PÚBLICO DE ESTACIONAMIENTOS O POR EL USO DE TIEMPO MEDIDO DE LA VÍA PÚBLICA. EN TANTO GRAVAN LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO RELACIONADO CON EL USO O APROVECHAMIENTO DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO, TIENEN LA NATURALEZA DE DERECHOS, AUN CUANDO EL LEGISLADOR LOS DENOMINE PRODUCTOS (ARTÍCULOS 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECOLOTLÁN, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TENAMAXTLÁN, 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEUCHITLÁN, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIZAPÁN EL ALTO, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TOMATLÁN, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TONAYA, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TOTATICHE, 42 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TONILA, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPATITLÁN DE MORELOS, 54 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAYULA, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA HIDALGO, 37 DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE VILLA PURIFICACIÓN, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAHUALICA DE GONZÁLEZ GALLO Y 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO



DE ZACOALCO DE TORRES, TODAS DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

XIII. DERECHOS POR EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES DEL SERVICIO PÚBLICO DE ESTACIONAMIENTOS O POR EL USO DE TIEMPO MEDIDO DE LA VÍA PÚBLICA. LA LEGISLACIÓN QUE DISPONE QUE SE PAGARÁN CONFORME A LO ESTIPULADO EN EL CONTRATO DE CONCESIÓN Y A LA TARIFA QUE ACUERDE EL AYUNTAMIENTO Y APRUEBE EL CONGRESO DEL ESTADO, RESPETAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (ARTÍCULOS 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECOLOTLÁN, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TENAMAXTLÁN, 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEUCHITLÁN, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIZAPÁN EL ALTO, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TOMATLÁN, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TONAYA, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TOTATICHE, 42 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TONILA, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPATITLÁN DE MORELOS, 54 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAYULA, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA HIDALGO, 37 DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE VILLA PURIFICACIÓN, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAHUALICA DE GONZÁLEZ GALLO Y 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACOALCO DE TORRES, TODAS DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

XIV. 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 ESTADOS.

XV. 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 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TONAYA Y 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA PURIFICACIÓN, AMBAS DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).



XVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, EN LO FUTURO, NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TONAYA Y 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA PURIFICACIÓN, AMBAS DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 23 DE AGOSTO DE 2021. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintitrés de agosto de dos mil veintiuno.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Mediante escrito presentado el veintiuno de enero de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que solicitó la invalidez de los siguientes preceptos legales:

"a) Pago de derechos de concesiones del servicio público de estacionamientos.

"1. Artículo 35, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teocoltlán, para el ejercicio fiscal 2021.

"2. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán, para el ejercicio fiscal 2021.

"3. Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teuchitlán, para el ejercicio fiscal 2021.



"4. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto, para el ejercicio fiscal 2021.

"5. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tomatlán, para el ejercicio fiscal 2021.

"6. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya, para el ejercicio fiscal 2021.

"7. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche, para el ejercicio fiscal 2021.

"8. Artículo 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonila, para el ejercicio fiscal 2021.

"9. Artículo 35, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatlán de Morelos, para el ejercicio fiscal 2021.

"10. Artículo 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sayula, para el ejercicio fiscal 2021.

"11. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, para el ejercicio fiscal 2021.

"12. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, para el ejercicio fiscal 2021.

"13. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo, para el ejercicio fiscal 2021.

"14. Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, para el ejercicio fiscal 2021.

"b) Uso, goce, aprovechamiento y explotación de bienes de dominio público.



"1. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano, para el ejercicio fiscal 2021.

"2. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán, para el ejercicio fiscal 2021.

"3. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán, para el ejercicio fiscal 2021.

"4. Artículo 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teuchitlán, para el ejercicio fiscal 2021.

"5. Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto, para el ejercicio fiscal 2021.

"6. Artículo 70 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, para el ejercicio fiscal 2021.

"7. Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tomatlán, para el ejercicio fiscal 2021.

"8. Artículo 59 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonalá, para el ejercicio fiscal 2021.

"9. Artículo 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya, para el ejercicio fiscal 2021.

"10. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche, para el ejercicio fiscal 2021.

"11. Artículo 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tala, para el ejercicio fiscal 2021.

"12. Artículo 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonila, para el ejercicio fiscal 2021.



"13. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, para el ejercicio fiscal 2021.

"14. Artículo 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sayula, para el ejercicio fiscal 2021.

"15. Artículo 71 de la Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende, para el ejercicio fiscal 2021.

"16. Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Corona, para el ejercicio fiscal 2021.

"17. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, para el ejercicio fiscal 2021.

"18. Artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, para el ejercicio fiscal 2021.

"19. Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo, para el ejercicio fiscal 2021.

"20. Artículo 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, para el ejercicio fiscal 2021."

2. La accionante señaló que las normas impugnadas violan los artículos 1o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 2 y 15 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

3. SEGUNDO.—La accionante argumenta en su único concepto de invalidez, esencialmente, lo siguiente:

a) Los preceptos impugnados delegan a la autoridad administrativa la facultad de determinar el monto que deben pagar por derechos los concesionarios del servicio público de estacionamiento, así como los concesionarios por el uso de otros bienes municipales de dominio público (no especificados),



lo cual transgrede el principio de legalidad en materia tributaria al permitirse que una autoridad administrativa fije uno de los elementos esenciales de la contribución.

b) El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé el principio de legalidad tributaria conforme al cual los elementos esenciales de una contribución deben estar determinados en una ley emitida por el legislador, por tanto, las autoridades exactoras no pueden realizar actos de cobro que no estén legalmente previstos.

c) Los preceptos impugnados prevén el cobro de derechos por el aprovechamiento o explotación de bienes que pertenecen al Municipio, por tanto, son contribuciones que deben regirse por el principio de legalidad.

d) Los preceptos identificados en el inciso a), establecen la forma en la que se pagarán derechos por las personas que sean concesionarias del servicio público de estacionamientos, especificando que será conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado de Jalisco.

e) Los preceptos identificados en el inciso b), prevén que el importe de rentas o ingresos que deben pagar los concesionarios de bienes de dominio público del Municipio, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y, sólo en algunos casos, en términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco.

f) De acuerdo con lo anterior, los preceptos impugnados facultan a los Ayuntamientos para que determinen el monto y forma en la que deberán pagarse los derechos, lo cual propicia la actuación arbitraria del Municipio en perjuicio de la certeza jurídica de las personas, pues éstas no conocen de manera cierta la cuota que deberán pagar en el caso de situarse en el hecho imponible, esto es, cuando presten el servicio público de estacionamiento o aprovechen los bienes de dominio público del Municipio.

4. TERCERO.—Mediante proveído de veintiséis de enero de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó



formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 8/2021 y turnó el expediente al Ministro José Fernando Franco González Salas, como instructor del procedimiento.

5. CUARTO.—Por acuerdo de veintinueve de enero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes, así como al fiscal general de la República y al consejero jurídico del Gobierno Federal, para que formularan las manifestaciones que estimaran convenientes.

6. QUINTO.—El Poder Legislativo del Estado de Jalisco, mediante escrito recibido a través del sistema electrónico de este Alto Tribunal, el tres de marzo de dos mil veintiuno, rindió su informe argumentando, en síntesis, lo siguiente:

a) Los preceptos impugnados no vulneran el principio de legalidad tributaria porque prevén los elementos esenciales de las contribuciones y porque fueron emitidos en ejercicio de las facultades otorgadas al Congreso Local, conforme a las disposiciones constitucionales federales y locales.

b) Los artículos impugnados son constitucionales, pues es válido que remitan al contrato-concesión entre los particulares y el Municipio, puesto que en éste se atenderán las particularidades del servicio brindado y la medida en la que se deberá contribuir, considerando los factores técnicos de actualización que inciden en el hecho imponible. Se trata de una remisión secundaria que tiene sustento en el principio de reserva de ley relativa, el cual permite que la regulación a detalle de los elementos de los tributos se delegue a la autoridad administrativa.

7. SEXTO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco mediante escrito depositado el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, rindió su informe exponiendo, en síntesis, lo siguiente:

a) La acción de inconstitucionalidad es improcedente ya que las normas en materia tributaria no pueden ser objeto de una declaratoria general de inconstitucionalidad, en términos del artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal.



b) La participación que tuvo en el proceso legislativo del que derivaron las normas impugnadas fue en observancia a la obligación que tiene de promulgar las leyes, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado de Jalisco.

8. SÉPTIMO.—Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos de las partes y encontrándose debidamente instruido el procedimiento, mediante acuerdo de veintiocho de mayo de dos mil veintiuno se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

9. 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, vigente en la fecha en que se promovió la acción, toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos preceptos de Leyes de Ingresos de Municipios del Estado de Jalisco y la Constitución Federal y diversos instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte.

10. SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, dispone que 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.

11. En este caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el veintidós de diciembre de dos mil veinte, por tanto, el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del veintitrés de diciembre de dos mil veinte al veintiuno de enero de dos mil veintiuno; consecuentemente, si la demanda de la accionante se depositó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el veintiuno de enero



de dos mil veintiuno, se presentó dentro del plazo legal y satisface el requisito de procedencia que se analiza.

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

13. El artículo 105, fracción II, inciso g),¹ de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte conocerá de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal o local, así como en contra de tratados internacionales debidamente ratificados que vulneren los derechos humanos consagrados en el orden constitucional y convencional.

14. En consonancia con ello, el artículo 15, fracción XI,² de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dispone como una de las facultades del presidente de esa institución, la de promover acciones de inconstitucionalidad en los supuestos antes referidos.

15. Obra en autos copia certificada del oficio de doce de noviembre de dos mil diecinueve, emitido por la presidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República, mediante el cual hizo constar que el Pleno de ese órgano legis-

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 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."



lativo eligió a María del Rosario Piedra Ibarra como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para el periodo del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

16. Por tanto, si como se advierte del expediente la demanda fue promovida por la mencionada persona en calidad de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuenta con legitimación activa en el proceso para ejercitar la presente acción de inconstitucionalidad.

17. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco argumenta que la acción de inconstitucionalidad es improcedente, ya que los preceptos impugnados son "*normas generales en materia tributaria*" que no pueden ser objeto de declaración general de inconstitucionalidad, en términos del artículo 107, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

18. Los argumentos del Poder Ejecutivo son **infundados** pues se apoyan en un precepto constitucional que no es vinculante en el presente medio de control constitucional.

19. El artículo 107, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución General, invocado por la actora, establece que la declaración general de inconstitucionalidad de una norma, que se emita con motivo de la resolución de recursos de revisión en juicios de amparo, no será aplicable a normas generales en materia tributaria.³

³ "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

"Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

"Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo



20. Lo dispuesto en dicho precepto se refiere específicamente a la declaración general de inconstitucionalidad que se emita con motivo de la resolución de amparos indirectos en revisión, sin que haga referencia alguna a otros medios de control constitucional, por tanto, no puede ser invocado como causa de improcedencia en una acción de inconstitucionalidad, ni siquiera por analogía pues el juicio de amparo y la acción de inconstitucionalidad tienen diferencias sustanciales que justifican la existencia de reglas procesales especiales.

21. Por otra parte, el artículo 105, fracción II, de la Constitución General, prevé que la acción de inconstitucionalidad tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución, sin que limite la procedencia de dicha acción en función de la materia de la ley impugnada.

22. Asimismo, en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte la existencia de alguna causa de improcedencia en los términos que plantea el poder demandado.

23. Finalmente, el Ejecutivo alega que su participación en el proceso legislativo se limitó a la promulgación de las leyes, en cumplimiento a las disposiciones aplicables; dicho argumento se desestima porque tampoco forma parte de las causales de improcedencia establecidas en la ley reglamentaria de la materia, aunado a que el Ejecutivo, al promulgar la legislación correspondiente, está invariablemente implicado en su emisión y, por ende, debe responder por la validez de sus actos.⁴

de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

"Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria."

⁴ Lo anterior se sustenta en la jurisprudencia P./J. 38/2010, "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.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, registro digital: 164865.



24. Por lo anterior, no se advierten motivos que generen la improcedencia de este medio de control constitucional.

25. QUINTO.—**Estudio.** Este Tribunal Pleno procede al estudio del único concepto de invalidez planteado en contra de los preceptos impugnados.

26. La parte actora argumenta que los preceptos impugnados delegan a la autoridad administrativa la facultad de determinar el monto que deben pagar por derechos los concesionarios del servicio público de estacionamiento, así como los concesionarios por el uso de otros bienes municipales de dominio público (no especificados), lo cual transgrede el principio de legalidad en materia tributaria al permitirse que una autoridad administrativa fije uno de los elementos esenciales de la contribución.

27. Asimismo, estima que de conformidad con el principio de legalidad en materia tributaria los elementos esenciales de una contribución deben estar determinados en una ley emitida por el legislador, por tanto, si los preceptos impugnados facultan a los Ayuntamientos para que determinen el monto y forma en la que deberán pagarse los derechos, se propicia la actuación arbitraria del Municipio en perjuicio de la certeza jurídica de las personas, pues éstas no conocen de manera cierta el monto que deberán pagar en el caso de situarse en el hecho imponible, esto es, cuando presten el servicio público de estacionamiento o aprovechen los bienes de dominio público del Municipio.

28. Este Tribunal Pleno estima que el concepto de invalidez planteado por la actora es parcialmente **fundado** por lo que hace a los preceptos que prevén el pago de derechos por el uso de bienes municipales de dominio público (no especificados), sin embargo, es **infundado** respecto a los preceptos que prevén el pago de derechos por los concesionarios del servicio público de estacionamiento.

29. Para mayor claridad se estima necesario dividir el estudio en dos apartados, primero se estudian los argumentos de la actora respecto de los preceptos que prevén el pago por el uso de bienes municipales de dominio público (no especificados); en segundo lugar, se estudian los argumentos de la actora con relación a los preceptos que prevén el pago de derechos por los concesionarios del servicio público de estacionamiento.



A) Preceptos que prevén el pago de derechos por el uso de bienes municipales de dominio público (no especificados)

1	<p style="text-align: center;">Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>"Artículo 37. El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal."</p>
2	<p style="text-align: center;">Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>"Artículo 37. El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal."</p>
3	<p style="text-align: center;">Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>"Artículo 37. El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco."</p>
4	<p style="text-align: center;">Ley de Ingresos del Municipio de Teuchitlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>"Artículo 40. El importe de las rentas o los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles de dominio público, propiedad del Municipio, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previa aprobación por el Ayuntamiento en los términos de la legislación aplicable, o en su defecto, se equipará al incremento que de manera general apruebe el Congreso del Estado para las tarifas contempladas en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal en turno."</p>



5	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>"Artículo 38. El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal."</p>
6	<p>Ley Ingresos del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>"Artículo 70. El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco."</p>
7	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tomatlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>"Artículo 38. El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco."</p>
8	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tonalá, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>"Artículo 59. El importe de las rentas de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previa aprobación por el Ayuntamiento en los términos de los reglamentos Municipales respectivos."</p>
9	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>"Artículo 41. El importe de los derechos de otros bienes muebles o inmuebles del Municipio de dominio público no especificado en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previa aprobación del Ayuntamiento en los términos de los reglamentos municipales respectivos."</p>



<p>10</p>	<p style="text-align: center;">Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>"Artículo 36. El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco."</p>
<p>11</p>	<p style="text-align: center;">Ley de Ingresos del Municipio Tala, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>"Artículo 55. El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco."</p>
<p>12</p>	<p style="text-align: center;">Ley de Ingresos del Municipio de Tonila, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>"Artículo 44. El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal."</p>
<p>13</p>	<p style="text-align: center;">Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>"Artículo 37. El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, conforme a la cuota y condiciones que determine la Tesorería Municipal y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco."</p>
<p>14</p>	<p style="text-align: center;">Ley de Ingresos del Municipio de Sayula, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>"Artículo 56. El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco."</p>



15	<p style="text-align: center;">Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>"Artículo 71. El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes inmuebles propiedad del Municipio de dominio público no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos previa aprobación por el Ayuntamiento en los términos de la legislación aplicable, o en su defecto, se equipará al incremento que de manera general apruebe el Congreso del Estado para las tarifas contempladas en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal en turno."</p>
16	<p style="text-align: center;">Ley de Ingresos del Municipio de Villa Corona, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>"Artículo 38. El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal."</p>
17	<p style="text-align: center;">Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>"Artículo 37. El importe de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco."</p>
18	<p style="text-align: center;">Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>"Artículo 43. El importe de los derechos de otros bienes muebles e inmuebles del Municipio de dominio público no especificado en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previa aprobación por el Ayuntamiento en términos de los reglamentos municipales respectivos."</p>
19	<p style="text-align: center;">Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>"Artículo 38. El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal."</p>



Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021

20

"**Artículo 40.** El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal."

30. En principio, es necesario advertir que la accionante parte de la premisa de que todos los preceptos impugnados establecen el cobro de derechos por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público municipales, sin embargo, del análisis a los preceptos legales se advierte que el legislador del Estado de Jalisco estableció, expresamente, que se cobrarán derechos únicamente en dos de los preceptos impugnados, esto es, los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, ambas leyes correspondientes al ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

31. Mientras que los restantes preceptos no se refieren expresamente a derechos, sino al cobro de prestaciones económicas por el importe de las rentas o de los ingresos originados por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles (no especificados), propiedad del Municipio y de dominio público.

32. De acuerdo con lo anterior, este Tribunal Pleno estima que los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos de Villa Purificación, efectivamente son derechos en términos de la fracción II del artículo 7 del Código Fiscal del Estado de Jalisco, así como del artículo 5 de la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco, por tanto, estos preceptos se encuentran sujetos a los principios tributarios de legalidad, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público, contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

33. Por otra parte, en el resto de los preceptos impugnados que son materia de este apartado, el legislador del Estado de Jalisco no estableció el cobro de derechos, sino que se limitó a establecer el pago de prestaciones económicas con motivo de las rentas o ingresos que se generen con motivo de bienes de dominio público que se concesionen a particulares, prestaciones que se fija-



rán en contratos que se celebren entre las autoridades municipales y los particulares. En ese sentido, no son derechos sino aprovechamientos y, por tanto, no están sujetos a los principios de justicia fiscal.

34. Si bien son ingresos percibidos por el Estado, lo cierto es que no tienen la naturaleza de contribución, pues se generan por un acuerdo de voluntades entre las autoridades municipales y los particulares, no provienen de un acto unilateral dotado de imperio que es lo que caracteriza a las contribuciones.

35. Estos preceptos legales prevén que el Municipio tiene derecho a recibir rentas o ingresos por el uso o aprovechamiento que los particulares realizan de los bienes de dominio público municipales, de manera que no son ingresos tributarios, pero sí son ingresos de derecho público en la medida en que están sujetos a la emisión de una concesión previa, consecuentemente, en términos de la fracción IV del artículo 7 del Código Fiscal del Estado de Jalisco, son aprovechamientos:

"Artículo 7. Para los efectos de aplicación de este código, se entenderá por:

"...

"IV. Aprovechamientos. Los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público que perciba el Estado, no clasificables como impuestos, derechos, productos o participaciones federales."

36. En estos términos, si los preceptos legales son aprovechamientos y, por tanto, no son ingresos tributarios, no les son aplicables los principios de justicia fiscal contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, consecuentemente, respecto a estos preceptos es infundado el concepto invalidez de la accionante, de manera que debe reconocerse la validez de los artículos 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán, 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teuchitlán, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto, 70 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, 38 de la Ley de Ingresos



del Municipio de Tomatlán, 59 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonalá, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche, 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tala, 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonila, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sayula, 71 de la Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Corona, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo y 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veinte.

37. Por otra parte, como se precisó previamente, los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, ambas para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, sí prevén expresamente el cobro de derechos, por tanto, los principios de justicia fiscal del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal son el parámetro bajo el cual deben ser examinados por este Alto Tribunal.

38. De acuerdo con la jurisprudencia de este Alto Tribunal, los elementos esenciales de las contribuciones son sujeto, objeto, base, tasa o tarifa; de conformidad con el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los referidos elementos esenciales deben ser establecidos en una ley emitida por el Poder Legislativo, de esa manera los sujetos pasivos de la contribución tienen certeza de la forma en que deben cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos, evitando así margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.⁵

⁵ Tesis 2a. LXII/2013 (10a.), "LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA BASE GRAVABLE DE LAS CONTRIBUCIONES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 2, página 1325, registro digital: 2004260.

Tesis P. CXLVIII/97, "LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, noviembre de 1997, página 78, registro digital: 197375.



39. En el caso, se advierte que los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación establecen con claridad a los sujetos y al objeto de la contribución, los sujetos pasivos son las personas que reciben un servicio que presta el Estado con motivo del uso o aprovechamiento de bienes de dominio público municipal.

40. Sin embargo, las normas en cuestión no establecen la base, tasa o tarifa que deberá considerarse para cuantificar el monto que debe pagarse por derechos; por el contrario, se delega a los Ayuntamientos la facultad de determinar estos elementos esenciales de la contribución, pues se les faculta expresamente para que en los contratos que se celebren entre la autoridad municipal y los particulares se fije la cuantía que debe pagarse por derechos; es decir, es una autoridad administrativa la que determina los elementos cuantitativos de la contribución, no el legislador.

41. Al respecto, este Alto Tribunal ha sostenido que en materia de legalidad tributaria la reserva de ley es de carácter relativo, toda vez que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal y materialmente legislativa, sino que es suficiente que los elementos esenciales de la contribución se describan en ella, para que puedan ser desarrollados en otros ordenamientos de menor jerarquía, ya que la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales nunca podrán contravenir la norma primaria, además de que tal remisión debe constituir un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.⁶

42. En ese sentido, el principio tributario de reserva de ley es de carácter relativo y aplica únicamente tratándose de los elementos cuantitativos del tributo, como la base, tasa o tarifa, porque en muchas ocasiones, para cifrar el hecho imponible es indispensable realizar operaciones o acudir a aspectos técnicos, lo que no sucede en relación con los elementos cualitativos de las contri-

⁶ Tesis P. XLII/2006, "LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY ES DE CARÁCTER RELATIVO Y SÓLO ES APLICABLE TRATÁNDOSE DE LOS ELEMENTOS QUE DEFINEN A LA CUANTÍA DE LA CONTRIBUCIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 15, registro digital: 175059.



buciones, como son los sujetos y el objeto, los cuales no pueden ser desarrollados en un reglamento, sino que deben preverse exclusivamente en una ley.

43. Considerando lo anterior, se estima que los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación transgreden el principio de legalidad tributaria, pues no prevén los elementos cuantitativos de la contribución, si bien ya se dijo que estos pueden ser desarrollados en otros ordenamientos de menor jerarquía, lo cierto es que el legislador no señaló algún parámetro para identificar la base de la contribución y tampoco precisó si sería aplicable una tasa o tarifa, de manera que queda al arbitrio de la autoridad municipal no solamente desarrollar los elementos cuantitativos de la contribución, en realidad es la autoridad municipal la que determina dichos elementos, pese a que por mandato constitucional esto le corresponde exclusivamente al legislador.

44. En esos términos, este Pleno considera que los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, vulneran el principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues delegan a las autoridades municipales la facultad de determinar los elementos esenciales de la contribución, específicamente la base, tasa o tarifa; incluso, se advierte que estos elementos podrían fijarse en los contratos que tales autoridades celebren con los particulares, de manera que los elementos cuantitativos de la contribución podrían variar en función de los diversos contratos que se celebren, eliminándose así cualquier grado de certeza jurídica que pudiera existir en torno a la contribución.

45. Si bien los preceptos establecen que el importe se fijará en términos de los "reglamentos municipales respectivos", esto implica una remisión a disposiciones administrativas que emite la autoridad municipal, las cuales por su naturaleza –formalmente administrativa– no pueden establecer elementos esenciales de una contribución, por tanto, si un reglamento municipal precisara los elementos cuantitativos de la contribución sería igualmente inconstitucional pues es una facultad que únicamente le corresponde al Poder Legislativo.

46. En conclusión, los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación transgre-



den el principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, por lo cual procede declarar su invalidez.

B) Preceptos que prevén el pago de derechos por los concesionarios del servicio público de estacionamiento o usuarios de tiempo medido en la vía pública

	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p>
1	<p>"Artículo 35. Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado. ..."</p>
	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p>
2	<p>"Artículo 35. Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado."</p>
	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Teuchitlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p>
3	<p>"Artículo 38. Las personas físicas o jurídicas, que requieran de los servicios de estacionamientos en este Municipio, pagarán los derechos de conformidad con lo siguiente:</p> <p>"Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado."</p>
	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p>
4	<p>"Artículo 36. Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado."</p>



	Ley de Ingresos del Municipio de Tomatlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021(ParCentra)
5	"Artículo 35. Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado."
	Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021
6	"Artículo 35. Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado."
	Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021
7	"Artículo 34. Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado."
	Ley de Ingresos del Municipio de Tonila, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021
8	"Artículo 42. Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado."
	Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021
9	"Artículo 35. Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los productos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado. ..."
	Ley de Ingresos del Municipio de Sayula, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021
10	"Artículo 54. Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado."



	Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021
11	" Artículo 35. Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado."
	Ley de Ingresos para el Municipio de Villa Purificación, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021
12	" Artículo 37. Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado."
	Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021
13	" Artículo 36. Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato de concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado."
	Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021
14	" Artículo 38. Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado."

47. Los preceptos transcritos prevén que las personas físicas o jurídicas que, por virtud de una concesión, presten el servicio público de estacionamientos o que sean usuarios de tiempo medido en la vía pública deberán pagar derechos, conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y tomando en cuenta la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.

48. Estos preceptos establecen contribuciones que tienen la naturaleza jurídica de derechos en términos de la fracción II del artículo 7 del Código Fiscal del Estado de Jalisco, así como del artículo 5 de la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco.



49. Particularmente, el artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, prevé que se deberán pagar productos, sin embargo, los productos son las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso o aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado; por tanto, si dicho precepto en realidad grava la prestación de un servicio con motivo del uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, tiene la naturaleza jurídica de un derecho. Con independencia de la denominación que el legislador le haya dado al gravamen en cuestión, para este Tribunal Pleno se trata de un derecho.⁷

50. Ahora bien, la parte actora expuso en su concepto de invalidez que los preceptos impugnados delegan a la autoridad administrativa la facultad de determinar el monto que deben pagar por derechos los sujetos pasivos de la contribución, lo cual transgrede el principio de legalidad tributaria al permitirse que una autoridad administrativa fije uno de los elementos esenciales de la contribución.

51. Este Tribunal Pleno estima que con relación a los preceptos que se analizan en este apartado, el concepto de invalidez es **infundado**.

52. Del análisis de los artículos impugnados se advierte que establecen con claridad quiénes son los sujetos pasivos de la contribución, así como su objeto, esto es, los sujetos pasivos son las personas físicas o jurídicas que presen el servicio público de estacionamiento o sean usuarios por cierto tiempo de la vía pública; el objeto de la contribución es el servicio que presta el Estado al expedir el título de concesión correspondiente.

53. Respecto a los elementos cuantitativos de la contribución, los preceptos establecen que los derechos se pagarán conforme a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado, por tanto, para determinar

⁷ Lo anterior se sustenta en la jurisprudencia 2a./J. 19/2003, "INGRESOS PÚBLICOS. PARA VERIFICAR SU APEGO A LOS PRINCIPIOS QUE CONFORME A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RIGEN SU ESTABLECIMIENTO, LIQUIDACIÓN Y COBRO, DEBE ATENDERSE A SU NATURALEZA, CON INDEPENDENCIA DE LA DENOMINACIÓN QUE LES DÉ EL LEGISLADOR ORDINARIO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 301, registro digital: 184633.



la cuantía de la contribución se requiere, necesariamente, que el Congreso apruebe previamente la tarifa respectiva, es decir, no se puede cobrar derecho alguno sin que el Congreso antes haya aprobado la tarifa respectiva.

54. En ese sentido, el Congreso del Estado de Jalisco debe determinar los elementos cuantitativos de la contribución, mediante una norma de carácter general, de conformidad con lo establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

55. Lo anterior tiene como objeto, por un lado, evitar el comportamiento arbitrario de las autoridades que directa o indirectamente participan en la recaudación de las contribuciones y, por otro, generar certidumbre al gobernado sobre qué hecho o circunstancia se encuentra gravado, cómo se calculará la base del tributo, qué tasa o tarifa debe aplicarse y cómo, cuándo y dónde se realizará el entero respectivo.⁸

56. Si las normas impugnadas condicionan el pago de derechos a la determinación de las tarifas que realice el Congreso Local, las autoridades administrativas no son las que determinan los elementos cuantitativos de la contribución, pues éstas deben estar a lo que determine el legislador mediante normas de carácter general, sólo así podrán recaudar los recursos que por concepto de derechos se generen.

57. Cabe precisar que el hecho de que las tarifas referidas puedan fijarse en un instrumento diverso a las leyes de ingresos municipales impugnadas tampoco genera alguna vulneración al principio de legalidad tributaria, siempre que las citadas cuotas estén previstas en una norma de carácter general.⁹ Por tanto, si el legislador no señaló los elementos cuantitativos de la contribución en las normas impugnadas ello no genera su inconstitucionalidad, ya que el

⁸ Jurisprudencia "IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 91-96, Primera Parte, página 173, registro digital: 232797.

⁹ Al respecto, es ilustrativa la tesis P. XLIV/2006, "LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL HECHO DE QUE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DEL TRIBUTOS SE CONTENGAN EN DISTINTAS LEYES EN SENTIDO FORMAL Y MATERIAL, NO CONSTITUYE UNA CONTRAVENCIÓN A ESE PRINCIPIO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 14, registro digital: 175060.



legislador debe emitir una ley complementaria que establezca dichos elementos para que las autoridades municipales estén en posibilidad de cobrar los derechos respectivos.

58. Finalmente, es infundado el argumento de la actora cuando afirma que no existe certeza de que las tarifas respectivas serán aprobadas por el Legislativo; este Pleno considera que el hecho de que la norma condicione la existencia de tarifas a la aprobación del Legislativo es lo que precisamente otorga certeza a los concesionarios de que ningún cobro podrá ser impuesto sin que medie la aprobación del Congreso Local; aprobación que, como ya se precisó, deberá observar el principio de legalidad tributaria.

59. Asimismo, este Tribunal Pleno ha considerado que la regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos o contribuciones de mejoras, es el resultado de una potestad tributaria compartida pues el Municipio presenta una iniciativa o propuesta de cuotas o tarifas que debe ser considerada por la Legislatura, la cual sólo puede modificarse por ésta con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable. Por tanto, el hecho de que el Municipio pueda acordar la tarifa que le será propuesta al Poder Legislativo de ningún modo implica violación al principio de legalidad tributaria.¹⁰

60. En conclusión, si bien las normas analizadas en este apartado no prevén la tarifa que deberá cobrarse, esto no atenta contra el principio de legalidad tributaria, pues el cobro de los derechos respectivos está condicionado a que el Congreso Local apruebe las tarifas correspondientes, de manera que la autoridad municipal no es la que determina los elementos cuantitativos de la contribución. Por tanto, se reconoce la validez de los preceptos analizados en este apartado.

61. SEXTO.—**Efectos.** Los artículos 41, fracción IV, 42, párrafos primero y tercero, y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de

¹⁰ Lo anterior se sustenta en la jurisprudencia P./J. 111/2006, "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.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 1129, registro digital: 174091.



la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicables en términos del diverso 59 de la propia ley, establecen que las sentencias deben contener la fijación de sus alcances y efectos, que éstos surtirán a partir de la fecha en que discrecionalmente lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que 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.

62. Los argumentos de la actora resultan parcialmente fundados, por tanto, se declara la invalidez de los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, ambas leyes del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

63. Finalmente, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro, el Poder Legislativo del Estado de Jalisco deberá abstenerse de incurrir en el mismo vicio de inconstitucionalidad.

64. 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.

65. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tala, 71 de la Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano, 35, párrafo primero, y 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán, 35 y 37



de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, 38 y 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teuchitlán, 36 y 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto, 70 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, 35 y 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tomatlán, 59 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonalá, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya, 42 y 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonila, 34 y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche, 35, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, 54 y 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sayula, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Corona, 35 y 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, 36 y 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo y 38 y 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veinte, en atención a lo establecido en el considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, Jalisco para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veinte, en términos del considerando quinto de esta determinación.

CUARTO.—La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Jalisco y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, de conformidad con el considerando sexto de esta sentencia.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y a todos los Municipios involucrados 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 considerandos primero, segundo y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a las causas de improcedencia.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, 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 considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su inciso A), consistente en reconocer la validez de los artículos 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tala, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto, 70 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tomatlán, 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonila, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sayula, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Corona, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo y 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en



el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veinte. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. Los Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su inciso A), consistente en reconocer la validez de los artículos 71 de la Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende, 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teuchitlán y 59 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonalá, Jalisco para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veinte. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández votaron en contra. Los Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek 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, Piña Hernández apartándose de las consideraciones y a partir de una interpretación conforme, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su inciso B), consistente en reconocer la validez de los artículos 35, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teuchitlán, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tomatlán, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya, 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonila, 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche, 35, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sayula, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo y 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veinte. Los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, 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, en su inciso A), consistente en declarar la invalidez de los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, Jalisco para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veinte. El Ministro Franco González Salas 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, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) 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 Jalisco, 2) vincular al Congreso del Estado a abstenerse de incurrir en lo futuro en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados sobre normas generales de vigencia anual y 3) determinar que la presente sentencia deberá notificarse a todos los Municipios involucrados en el presente fallo, pues son las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos que contienen las disposiciones invalidadas.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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.

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 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.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 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 6 de diciembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto de minoría que formulan los Ministros José Fernando Franco González Salas y Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 8/2021.

1. En sesión pública de veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 8/2021, en la cual se reconoció la validez de diversos preceptos de Leyes de Ingresos de Municipios del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veinte.
2. Al respecto, resulta oportuno destacar que el proyecto presentado al Tribunal Pleno para su discusión partía de la premisa relativa a que el contenido normativo de los preceptos impugnados (pago de derechos por el uso de bienes no especificados de dominio público municipal) versaba sobre un tipo de contribución, a saber, derechos. De ahí que su regularidad constitucional sí podía ser examinada a la luz de los principios de justicia fiscal, entre ellos el de legalidad tributaria, mismo que traía consigo decretar su invalidez.
3. Pese a lo anterior, la mayoría de las Ministras y Ministros determinó que la naturaleza de las disposiciones impugnadas en realidad correspondía con aprovechamientos y, en tanto no eran contribuciones, el análisis no podía



efectuarse bajo los principios de justicia tributaria, lo que llevó a reconocer su validez.

4. No compartimos la determinación anterior, y consideramos pertinente exponer en este voto las razones por las cuales estimamos que el proyecto originalmente presentado estaba en lo correcto, al considerar que los preceptos impugnados sí regulaban derechos, a los cuales les resultaba aplicable, entre otros, el principio de legalidad tributaria.

I. Razones de la mayoría

5. El estudio del asunto se dividió en dos apartados. En el primero, se analizaron los argumentos de la Comisión actora respecto de los preceptos que prevén el pago por el uso de bienes municipales de dominio público (no especificados); en el segundo, se analizaron los argumentos relacionados con los preceptos que prevén el pago de derechos por los concesionarios del servicio público de estacionamiento. Atendiendo al sentido del voto, únicamente, precisaremos las razones formuladas en el primer apartado.

Preceptos que prevén el pago de derechos por el uso de bienes municipales de dominio público (no especificados)

6. Para la mayoría de los integrantes del Pleno, al emitir los artículos impugnados, el legislador estatal no estableció el cobro de derechos, sino que se limitó a establecer el pago de prestaciones económicas por las rentas o ingresos que se generen con motivo de bienes de dominio público que se concesionen a particulares, prestaciones que se fijarán en contratos que se celebren entre las autoridades municipales y los particulares. De ahí que no revistieran la naturaleza de derechos, sino de aprovechamientos, a los cuales no les resultaban aplicables los principios de justicia tributaria, previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.
7. Así, se precisó que los preceptos impugnados prevén que el Municipio tiene derecho a recibir rentas o ingresos por el uso o aprovechamiento que los particulares realizan de los bienes de dominio público municipales, de manera que no son ingresos tributarios, pero sí son ingresos de derecho público en la medida en que están sujetos a la emisión de una concesión previa, consecuentemente, en términos de la fracción IV del artículo 7 del Código Fiscal del Estado de Jalisco, son aprovechamientos. Consecuentemente, respecto a esos preceptos se calificó de infundado el concepto invalidez de la accionante y se reconoció su validez.



8. Por otra parte, el Tribunal Pleno estimó que los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos de Villa Purificación, efectivamente son derechos, en términos de la fracción II del artículo 7 del Código Fiscal del Estado de Jalisco, así como del artículo 5o. de la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco, por tanto, estos preceptos se encuentran sujetos a los principios tributarios de legalidad, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público, contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal. En ese sentido, se determinó que transgreden el principio de legalidad tributaria, pues no prevén los elementos cuantitativos de la contribución, por lo que, en realidad, es la autoridad municipal la que determina dichos elementos, pese a que por mandato constitucional, esto le corresponde, exclusivamente, al legislador. Por ello, se declaró su invalidez.

II. Razones del disenso

9. Consideramos que los preceptos cuya validez fue reconocida en la sentencia aprobada por la mayoría, en realidad sí establecen contribuciones que tienen la naturaleza jurídica de derechos, pues consisten en el pago que los particulares deben realizar por el uso o aprovechamiento de bienes muebles o inmuebles de dominio público de los Municipios. Al respecto, los artículos comparten un texto similar al siguiente:

"El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal."

10. Los derechos se encuentran legalmente definidos en el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 2o., párrafo primero y fracción IV,¹ que establece:

"Artículo 2o. Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

¹ "El Ministro José Fernando Franco González Salas no comparte que el Código Fiscal de la Federación necesariamente se aplique, en particular en su artículo 2o., a las entidades federativas y sus Municipios. Lo anterior, sin desconocer que está de acuerdo que el concepto de derechos se establece en ese código."



"...

"IV. Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado."

11. En el mismo tenor, la Ley Federal de Derechos vigente, señala en el primer párrafo de su artículo 1o.:

"**Artículo 1o.** Los derechos que establece esta ley, se pagarán por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en esta ley. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

"Los derechos por la prestación de servicios que establece esta ley deberán estar relacionados con el costo total del servicio, incluso el financiero, salvo en el caso de que dichos cobros tengan un carácter racionalizador del servicio."

12. A su vez, la línea jurisprudencial de este Alto Tribunal ha clasificado los derechos en dos clases o categorías: derechos por servicios y derechos por uso o aprovechamiento de bienes de dominio público. Los primeros son contribuciones cuyo presupuesto de hecho se actualiza cuando el particular recibe los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público; y los segundos son contribuciones cuyo presupuesto de hecho se actualiza cuando el particular usa o aprovecha los bienes del dominio público.

13. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha diferenciado a los derechos que se cobran por la prestación de un servicio público de los derechos que se cobran por el uso o aprovechamiento de un bien del dominio público, pues estos últimos se cobran en función de la relación directa con el grado de aprovechamiento o uso del bien, con el beneficio obtenido por el gobernado y con la zona de disponibilidad de la que se deduce el valor de



dicho bien, tomando en cuenta su abundancia o escasez, el demérito que sufre con su uso y la importancia que el mismo representa para el desarrollo de la Nación.² En cambio, los derechos por servicios se cobran en función del servicio prestado por la administración pública considerando elementos ligados a su costo.³ En ese sentido, se ha precisado que el grado de uso, goce

² "AGUAS NACIONALES. EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 223 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS QUE ESTABLECE LOS CAUSADOS POR EL USO O APROVECHAMIENTO DE AQUÉLLAS, RESPETA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 1996). El apartado A del artículo 223 de la Ley Federal de Derechos, establece que por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales provenientes de fuentes superficiales o extraídas del subsuelo, a excepción de las del mar, se pagará un derecho cuya cuota varía según la cantidad de líquido utilizado y la zona de disponibilidad en que se efectúe su extracción. La diversificación de estas cuotas cumple con el principio de proporcionalidad tributaria, puesto que el legislador las establece en relación directa con el grado de aprovechamiento o uso del bien, con el beneficio obtenido por el gobernado y con la zona de disponibilidad de la que se deduce el valor de dicho bien, tomando en cuenta su abundancia o escasez, el demérito que sufre con su uso y la importancia que el mismo representa para el desarrollo de la nación.". Visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, octubre de 1997, página 171 y registro digital: 197482.

³ "AGUAS NACIONALES. PARA ABORDAR EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DERECHOS QUE GRAVAN SU APROVECHAMIENTO, DEBE DISTINGUIRSE RESPECTO DE LAS DIVERSAS CONTRIBUCIONES QUE RETRIBUYEN EL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE. Para abordar el estudio de constitucionalidad de las disposiciones que regulan los derechos por aprovechamiento de aguas nacionales, es necesario distinguir entre éstos y los diversos que se causan en virtud de recibir el servicio público de suministro de agua potable, los que se diferencian, entre otros factores, por su hecho imponible o tasable, por los principios que rigen el análisis de su proporcionalidad y equidad, así como por el órgano legislativo que en ejercicio de su potestad tributaria los establece. En cuanto a las aguas nacionales a que se refiere el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución General de la República, el legislador ha determinado gravar su aprovechamiento mediante un derecho de los previstos en la ley federal relativa, cuyo hecho tasable se traduce en la explotación, uso o aprovechamiento del agua con motivo del acto permisionario del Estado, para obtener un beneficio individual y determinado; y atendiendo a la naturaleza de este hecho, en la tesis jurisprudencial P.J. 81/97, visible en la página 171 del Tomo VI, octubre de 1997, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las contribuciones de esa naturaleza cumplen con el principio tributario de proporcionalidad cuando el monto a pagar guarda una relación directa con el grado de aprovechamiento del bien, con el beneficio obtenido por el gobernado y con la zona de disponibilidad de la que se deduce el valor de dicho bien, tomando en cuenta su abundancia o escasez, el demérito que sufre con su uso y la importancia que el mismo representa para el desarrollo de la nación; además, en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, punto 2o., de la propia Norma Fundamental, el establecimiento de contribuciones que graven el aprovechamiento de aguas nacionales corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión. Ahora bien, a diferencia de lo anterior, existen diversos derechos establecidos generalmente por las Legislaturas Locales, cuyo hecho tasable es



o aprovechamiento se mide en función de la naturaleza del bien del dominio público de que se trate y el pago de ese derecho deberá estar en correlación precisamente con la naturaleza del mismo.

14. Lo anterior, sin desconocer que el artículo 7 del Código Fiscal del Estado de Jalisco establece las siguientes definiciones, a saber:

"**Artículo 7.** Para los efectos de aplicación de este código, se entenderá por:

"I. Impuestos. Las prestaciones en dinero o en especie que fije la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y jurídicas para cubrir los gastos públicos y demás obligaciones a cargo del Estado;

"II. Derechos. Las contraprestaciones establecidas en la ley, por los servicios que preste el Estado en su función de derecho público;

"III. Productos. Los ingresos que percibe el Estado, por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público y por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales;

"IV. Aprovechamientos. Los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público que perciba el Estado, no clasificables como impuestos, derechos, productos o participaciones federales; y,

"V. Participaciones. Las cantidades que el Estado de Jalisco, tiene derecho a percibir de los ingresos federales, conforme a las leyes respectivas y a los convenios de coordinación que se hayan suscrito o se suscriban para tales efectos."

el servicio municipal de suministro de agua potable, prestado en términos de lo previsto en el artículo 115, fracción III, constitucional, tributos que al tenor de la tesis jurisprudencial P./J. 4/98, consultable en la página 5 del Tomo VII, enero de 1998, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cumplen con los referidos principios constitucionales cuando al establecerlos se atiende al objeto real del servicio prestado por la administración pública considerando su costo y otros elementos que inciden en su continuidad, en razón de que el suministro del vital líquido requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr su captación, conducción, saneamiento y distribución. Por tanto, al analizar la constitucionalidad de las disposiciones que regulan los derechos por aprovechamiento de aguas nacionales, el juzgador de garantías debe tomar en cuenta las distinciones antes citadas.". Visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, octubre de 2000, página 349 y registro digital: 190945.



15. Del artículo transcrito se advierte que el legislador local no incluyó dentro de la definición de derechos, las contribuciones por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público; sin embargo, aun sin desconocer que el artículo 115, fracción IV, constitucional señala que la hacienda municipal se formará, entre otras, de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, ello de ninguna manera se debe entender como una facultad para desnaturalizar los gravámenes.
16. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que, al verificar la regularidad constitucional de los ingresos públicos, se debe desentrañar su verdadera naturaleza tributaria o no tributaria, con independencia de la denominación que le den las partes, o incluso la ley.
17. Tal y como se advierte de la jurisprudencia del Pleno de rubro: "TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIENTEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY."⁴ Así como de la jurisprudencia de la Segunda Sala de rubro: "INGRESOS PÚBLICOS. PARA VERIFICAR SU APEGO A LOS PRINCIPIOS QUE CONFORME A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RIGEN SU ESTABLECIMIENTO, LIQUIDACIÓN Y COBRO, DEBE ATENDERSE A SU NATURALEZA, CON INDEPENDENCIA DE LA DENOMINACIÓN QUE LES DÉ EL LEGISLADOR ORDINARIO."⁵

⁴ De texto siguiente: "Aun cuando la ley atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido 'derecho'; y las autoridades responsables lo conceptúen como 'derecho de cooperación', y el quejoso se empeñe en sostener que es un 'impuesto especial', lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la denominación que le den las partes.". Visible en la Séptima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 79, Primera Parte, página 28 y registro digital: 232852.

⁵ De texto siguiente: "Si bien es cierto que el legislador ordinario puede definir en cada época cuáles son las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público, de acuerdo con las circunstancias sociales y económicas que existan en cada momento, atendiendo a la evolución de la administración pública y a las responsabilidades que el Estado vaya asumiendo en la prestación y mantenimiento de los servicios públicos que aseguren el desarrollo integral de los individuos que componen la sociedad, también lo es que ello no obsta para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar la constitucionalidad de una prestación patrimonial de carácter público, con independencia de que formalmente se le considere como contribución o ingreso no tributario, desentrañe su verdadera naturaleza y, conforme a ésta, verifique si el contexto normativo que rige su establecimiento, liquidación y cobro se sujeta a las prerrogativas y obligaciones que se prevén en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto para los gobernados como para las autoridades constituidas, dependiendo de su naturaleza tributaria o no tributaria.". Visible en la Novena Época



18. Cabe precisar que, incluso, al analizar otras normas que establecen contribuciones, se ha recurrido a la definición de derechos antes precisada, que son las contribuciones por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público y se ha citado el Código Fiscal de la Federación como parámetro, a partir del cual se ha sostenido que, a diferencia de los impuestos que son contribuciones sobre las que, mediante ley, el Estado impone una carga a los gobernados por los hechos o circunstancias que generen sus actividades, los derechos necesariamente implican un hacer del Estado a cambio del pago que, para ello, debe efectuar el particular, a fin de obtener el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público (como en los casos de alumbrado público) o por la prestación de un servicio administrativo.⁶

19. En ese sentido, es que a partir del texto de los preceptos llegamos a la conclusión de que su verdadera naturaleza jurídica es un derecho, al tratarse de rentas o ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en las leyes referidas. Cabe precisar que los bienes especificados en las leyes, en su mayoría, consisten en arrendamiento de locales en el interior de mercados de dominio público; de locales exteriores en mercados de dominio público; de inmuebles de dominio público para anuncios eventuales; de inmuebles de dominio público para anuncios permanentes; de inmuebles municipales de dominio público por evento, con excepción de los centros escolares; de terrenos municipales de dominio público para espectáculos públicos o fracción; y de canchas deportivas municipales de dominio público empastadas, por juego. Así como concesión de kioscos en plazas y jardines; arrendamiento o concesión de excusados y baños públicos en bienes de dominio público.

20. Así, el grado de uso o aprovechamiento se mide en función de la naturaleza del bien del dominio público de bienes muebles o inmuebles, que mediante arrendamiento o concesión permite realizar su uso o goce. Cabe precisar que los preceptos impugnados comparten la característica de ser rentas o ingresos por las concesiones de bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público y, por ello, consideramos –como proponía el proyecto presentado al Pleno– que resultaba aplicable el principio de legalidad tributaria.

del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, marzo de 2003, página 301 y registro digital: 184633.

⁶ Tales como las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, ambas en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho.



21. En ese sentido, consideramos que se debió declarar la invalidez de los referidos preceptos, toda vez que no prevén los elementos cuantitativos de la contribución, los que si bien pueden ser desarrollados en otros ordenamientos de menor jerarquía, lo cierto es que el legislador no señaló algún parámetro para identificar la base de la contribución y tampoco precisó si sería aplicable una tasa o tarifa, de manera que queda al arbitrio de la autoridad municipal no solamente desarrollar los elementos cuantitativos de la contribución, en realidad es la autoridad municipal la que determina dichos elementos, pese a que por mandato constitucional esto le corresponde, exclusivamente, al legislador.
22. Son éstas las razones por las cuales, respetuosamente, no compartimos el análisis ni las conclusiones a las cuales se arribó en la sentencia aprobada por la mayoría, en torno a la naturaleza del contenido normativo de los preceptos impugnados con los que se ha dado cuenta en este voto de minoría.

Este voto se publicó el viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 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 8/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En la sesión celebrada el veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en definitiva la acción de inconstitucionalidad 8/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversas Leyes de Ingresos de Municipios del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco de veintidós de diciembre de dos mil veinte.

En el considerando quinto de la sentencia se analizó el fondo del asunto y en el primer apartado se analizó la constitucionalidad de las disposiciones que prevén el pago de derechos por el uso de bienes municipales de dominio público.

Respecto de esa problemática, una mayoría del Pleno de esta Suprema Corte decidió, por un lado, que los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación son inconstitucionales, además de que, por el otro, determinó reconocer la validez de los diversos 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de



Gordiano, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán, 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teuchitlán, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto, 70 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tomatlán, 59 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonalá, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche, 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tala, 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonila, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sayula, 71 de la Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Corona, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo y 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres.

Dicho lo anterior, voy a dividir mi voto en dos apartados. En el primero, me referiré a las consideraciones que sustentaron la decisión de la sentencia; mientras que en el segundo me ocuparé de exponer las razones por las que me aparto de algunas de las consideraciones que la sustentan.

A. Posición mayoritaria del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por cuanto hace a los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, el Pleno decidió que preveían el cobro de derechos tributarios, por lo que les eran aplicables los principios de justicia fiscal previstos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución General.

En ese sentido, del análisis a esas disposiciones se decidió que tales numerales eran contrarios al principio tributario de legalidad, en tanto que omitían establecer algún parámetro para identificar la base de la contribución, como tampoco preveían si era aplicable una tasa o tarifa para cuantificar el monto que debía pagarse, sino que era una autoridad administrativa la que determinaba dichos elementos.

Por otra parte, se determinó que en el resto de los preceptos impugnados no se establecían derechos de naturaleza tributaria, sino que su naturaleza era la de aprovechamientos, por lo que no les eran aplicables los principios de justicia tributaria y, por ende, no existía la obligación constitucional de establecer sus elementos cuantitativos, sino que –por el contrario– era viable que los ingresos por la explotación de bienes municipales se pudieran prever en



las concesiones o contratos de arrendamiento respectivos, de ahí que se reconoció su validez constitucional.

B. Motivos de disenso en contra de la decisión mayoritaria del Tribunal Pleno.

Coincidió con la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 41¹ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43² de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, así como las consideraciones que la sustentan, pues al tratarse de una contribución, debe sujetarse al principio de legalidad tributaria y, por ende, los elementos cuantitativos debieron preverse por el legislador local, aspecto que no ocurrió en el caso.

Sin embargo, no comparto algunas de las consideraciones que sustentan el reconocimiento de validez de los artículos 37³ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano, 37⁴ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán, 37⁵ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán, 40⁶ de la

¹ **Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 41.** El importe de los derechos de otros bienes muebles o inmuebles del Municipio de dominio público no especificado en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previa aprobación del Ayuntamiento en los términos de los reglamentos municipales respectivos."

² **Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 43.** El importe de los derechos de otros bienes muebles e inmuebles del Municipio de dominio público no especificado en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previa aprobación por el Ayuntamiento en términos de los reglamentos municipales respectivos."

³ **Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 37.** El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal."

⁴ **Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 37.** El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal."

⁵ **Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 37.** El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco."

⁶ **Ley de Ingresos del Municipio de Teuchitlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 40.** El importe de las rentas o los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles de dominio público, propiedad del Municipio, no especificados en el artículo anterior,



Ley de Ingresos del Municipio de Teuchitlán, 38⁷ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto, 70⁸ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, 38⁹ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tomatlán, 59¹⁰ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonalá, 36¹¹ de la Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche, 55¹² de la Ley de Ingresos del Municipio de Tala, 44¹³

será fijado en los contratos respectivos, previa aprobación por el Ayuntamiento en los términos de la legislación aplicable, o en su defecto, se equipará al incremento que de manera general apruebe el Congreso del Estado para las tarifas contempladas en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal en turno."

⁷ **Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 38.** El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal."

⁸ **Ley de Ingresos del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 70.** El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco."

⁹ **Ley de Ingresos del Municipio de Tomatlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 38.** El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco."

¹⁰ **Ley de Ingresos del Municipio de Tonalá, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 59.** El importe de las rentas de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previa aprobación por el Ayuntamiento en los términos de los reglamentos Municipales respectivos."

¹¹ **Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 36.** El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco."

¹² **Ley de Ingresos del Municipio Tala, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 55.** El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco."

¹³ **Ley de Ingresos del Municipio de Tonila, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 44.** El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal."



de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonila, 37¹⁴ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, 56¹⁵ de la Ley de Ingresos del Municipio de Sayula, 71¹⁶ de la Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende, 38¹⁷ de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Corona, 37¹⁸ de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, 38¹⁹ de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo y 40²⁰ de la Ley de Ingresos del Municipio

¹⁴ **Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 37.** El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, conforme a la cuota y condiciones que determine la Tesorería Municipal y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco."

¹⁵ **Ley de Ingresos del Municipio de Sayula, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 56.** El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco."

¹⁶ **Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 71.** El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes inmuebles propiedad del Municipio de dominio público no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos previa aprobación por el Ayuntamiento en los términos de la legislación aplicable, o en su defecto, se equipará al incremento que de manera general apruebe el Congreso del Estado para las tarifas contempladas en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal en turno."

¹⁷ **Ley de Ingresos del Municipio de Villa Corona, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 38.** El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal."

¹⁸ **Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 37.** El importe de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco."

¹⁹ **Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 38.** El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal."

²⁰ **Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 40.** El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal."



de Zacoalco de Torres; específicamente, la referente a que en dichas normas sólo pueden generarse aprovechamientos, pues de la lectura integral de los ordenamientos locales que regulan lo referente a los bienes municipales, debió concluirse que también pueden generarse productos.

Para explicar de mejor manera mi diferencia con la decisión adoptada por la mayoría, considero conveniente explicar primeramente lo relativo a la división entre bienes públicos y privados de los Municipios, para posteriormente aterrizar tales aspectos en los ingresos no tributarios que perciben los Municipios del Estado de Jalisco y así demostrar qué tipo de ingresos son los que regulan las disposiciones impugnadas.

I. División de bienes municipales.

Primeramente, es necesario tener en cuenta que las disposiciones cuya validez fue reconocida tienen un contenido muy parecido, pero en función de sus diferencias pueden clasificarse de la manera siguiente:

- Las que establecen que las rentas o los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles no especificados en otras normas, propiedad del Municipio de dominio público, serán fijadas en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal.
- Las que además de referirse a las rentas o a los ingresos por las concesiones, precisan que dichos contratos se aprobarán conforme a la legislación aplicable o, en su defecto, se equipará al incremento que de manera general apruebe el Congreso del Estado para las tarifas previstas en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal en turno.
- El numeral que sólo se refiere al importe de las rentas de bienes que se fijará en el contrato, el cual se aprobará por el Ayuntamiento conforme a los reglamentos municipales respectivos.

Como puede apreciarse, existen ciertos elementos coincidentes entre todas las normas impugnadas, como son: i) el "importe" que debe percibir el Municipio; ii) que éste se genera por las rentas (arrendamiento) o ingresos de concesiones de bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, y no especificados en otra norma; y, iii) que las citadas contraprestaciones se establecerán en los contratos de arrendamiento o de concesión.



Podemos advertir de lo anterior, que las normas analizadas en la sentencia parten de tomar en cuenta que los ingresos municipales que regulan provienen de la explotación de bienes municipales. Por tal motivo, considero que debe tenerse en cuenta la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

Así, el artículo 82²¹ de ese ordenamiento dispone que los bienes integrantes del patrimonio municipal se clasifican en bienes de dominio público y privado. El diverso 84²² de dicha ley exige que ambos tipos de bienes se clasifiquen y registren por el Ayuntamiento, para lo cual precisa algunos criterios de clasificación, como son:

²¹ **Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco**

"**Artículo 82.** El patrimonio municipal se integra por:

"I. Los bienes de dominio público del Municipio;

"II. Los bienes de dominio privado del Municipio;

"III. Los capitales, impuestos, e hipoteca y demás créditos en favor de los Municipios, así como las donaciones y legados que se reciban; y,

"IV. Las cuentas en administración, con las limitaciones establecidas en la ley."

²² **Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco**

"**Artículo 84.** Los bienes integrantes del patrimonio municipal deben ser clasificados y registrados por el Ayuntamiento en bienes de dominio público y bienes de dominio privado de acuerdo a los siguientes criterios:

"I. Son bienes del dominio público:

"a) Los de uso común:

"1. Los canales, zanjas y acueductos construidos por el Municipio para uso público;

"2. Las plazas, calles, avenidas, paseos, parques públicos e instalaciones deportivas que sean propiedad del Municipio; y

"3. **Las construcciones levantadas en lugares públicos** para ornato o comodidad de transeúntes o quienes los visitan, con excepción de los que se encuentren dentro de lugares sujetos a jurisdicción federal o estatal;

"b) **Los destinados por el Municipio a un servicio público**, así como los equiparados a estos conforme a los reglamentos;

"c) Las servidumbres en el caso de que el predio dominante sea alguno de los enunciados anteriormente;

"d) Los **bienes muebles de propiedad municipal, que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles** como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes, así como las colecciones de estos bienes; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos;

"e) Los monumentos históricos y artísticos de propiedad municipal;



Son bienes de uso público:

- Los de uso común (canales, zanjas y acueductos construidos por el Municipio; plazas, calles, avenidas, paseos, parques públicos e instalaciones deportivas; construcciones en lugares públicos, con excepción de los que se encuentren dentro de lugares sujetos a jurisdicción federal o estatal).
- Los destinados a un servicio público²³ o equiparados a éstos.

"f) Las pinturas murales, las esculturas, y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles del Municipio;

"g) Los bosques y montes propiedad del Municipio, así como las áreas naturales protegidas declaradas por el Municipio; y,

"h) Los demás bienes que se equiparen a los anteriores por su naturaleza o destino o que por disposición de los ordenamientos municipales se declaren inalienables, inembargables e imprescriptibles;

"II. Son bienes de dominio privado:

"a) Las tierras y aguas en toda la extensión del Municipio, susceptibles de ser enajenados y que no sean propiedad de la Federación con arreglo a la ley, ni constituyan propiedad del Estado o de los particulares;

"b) Los bienes que por acuerdo del Ayuntamiento sean desincorporados del dominio público;

"c) El patrimonio de organismos públicos descentralizados municipales que se extingan o liquiden;

"d) Los bienes muebles propiedad del Municipio que no se encuentren comprendidos en el inciso d) de la fracción anterior; y,

"e) Los bienes muebles o inmuebles que por cualquier título jurídico se adquieran."

²³ **Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco**

"**Artículo 94.** Se consideran servicios públicos municipales los siguientes:

"I. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

"II. Alumbrado público;

"III. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

"IV. Mercados y centrales de abastos;

"V. Rastros y servicios complementarios;

"VI. Estacionamientos municipales;

"VII. Panteones;

"VIII. Calles, parques y jardines y su equipamiento;

"IX. Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito;

"X. Centros deportivos municipales;

"XI. Centros culturales municipales;

"XII. Protección civil y bomberos; y,

"XIII. Los demás que el Congreso del Estado determine en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como a su capacidad administrativa y financiera.

"Los Municipios deben expedir los ordenamientos municipales que regulen la prestación de estos servicios.



- Las servidumbres.
- Monumentos históricos y artísticos, o cualquier obra incorporada o adherida a los inmuebles del Municipio.
- Bosques y montes, así como las áreas protegidas.
- Los bienes muebles de propiedad municipal, que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes, así como las colecciones de estos bienes; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos.

Son bienes de uso privado:

- Tierras y aguas municipales susceptibles de enajenarse.
- Bienes desincorporados del dominio público.
- Patrimonio de organismos públicos descentralizados municipales que se extingan o liquiden.
- Bienes muebles municipales que no sean bienes públicos listados en el apartado anterior.

Respecto de dichos bienes, el artículo 87²⁴ de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco precisa que sobre **los bienes de dominio privado** pueden celebrarse y ejecutarse todos los actos jurídicos

"La regulación de Mercados y Centrales de Abastos será con un enfoque de sustentabilidad social, que fomente la promoción económica y cultural y garantice instalaciones dignas y seguras de los espacios comerciales.

"La regulación de Mercados y Centrales de Abastos será con un enfoque de sustentabilidad social, que fomente la promoción económica y cultural y garantice instalaciones dignas y seguras de los espacios comerciales."

²⁴ **Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco**

"**Artículo 87.** Sobre los bienes de dominio privado de los Municipios se pueden celebrar y ejecutar todos los **actos jurídicos regulados por el derecho común.**"



regulados por el derecho común (como son los contratos de arrendamiento); mientras que en el diverso 103²⁵ de dicho ordenamiento prevé que los **bienes y servicios públicos** municipales (con algunas excepciones) pueden ser materia de concesión a particulares.

De lo hasta aquí expuesto concluyo que, la explotación de bienes públicos municipales debe hacerse mediante actos de concesión a favor de particulares; mientras que respecto de los bienes privados municipales puede hacerse a través de cualquier acto de derecho común, como podrían ser los contratos de arrendamiento.

No me pasa inadvertido que las normas impugnadas se refieran a ingresos por rentas (arrendamiento) o por concesiones de bienes muebles o inmuebles "propiedad del Municipio de dominio público", pues desde mi perspectiva se trata de una deficiencia en la que incurrió el legislador local, pues como antes dejé claro, sólo los bienes de dominio privado pueden ser objeto de un arrendamiento, mientras que únicamente los bienes de dominio público pueden ser materia de concesión a favor de particulares.

En esa medida, al margen de dicha confusión en la que incurre el legislador local, lo cierto es que éste persiguió –en realidad– regular los ingresos derivados de conceder el uso o explotación de bienes municipales, de ahí que fuera innecesaria la precisión de que se trataba de bienes de dominio "público", pues éstos no pueden ser sujetos de actos del derecho común.

II. Naturaleza de los ingresos no tributarios que perciben los Municipios del Estado de Jalisco.

El Código Fiscal del Estado de Jalisco desglosa los ingresos tributarios y no tributarios que percibe dicha entidad, como son: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y empréstitos.²⁶ Respecto de los

²⁵ **Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco**

"**Artículo 103.** Los bienes y servicios públicos municipales, con excepción de los servicios de seguridad pública y policía preventiva municipal, así como de los bienes inmuebles con valor histórico o cultural relevante en los términos de la ley de la materia, previa autorización del Ayuntamiento, **pueden ser materia de concesión a particulares**, sujetándose a lo establecido por esta ley, las cláusulas del contrato de concesión y demás leyes aplicables."

²⁶ **Código Fiscal del Estado de Jalisco**

"**Artículo 4.** Son ingresos ordinarios: los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y empréstitos."



productos ese ordenamiento los define como los ingresos que percibe el Estado por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público y por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales;²⁷ mientras que los aprovechamientos son los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público que perciba el Estado, no clasificables como impuestos, derechos, productos o participaciones federales.²⁸

Asimismo, el artículo 6²⁹ de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco define a los productos como los ingresos que perciben los Municipios por actividades que no correspondan a sus funciones propias de derecho público; así como por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales, de dominio privado. Por su parte, el diverso 7³⁰ de tal ordenamiento precisa que son aprovechamientos los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público que perciban los Municipios, no clasificables como impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos y participaciones.

Con base en lo hasta aquí explicado, puedo concluir lo siguiente:

- **Los ingresos por rentas tienen la naturaleza de productos**, pues se trata de ingresos que percibe el Estado por la explotación de bienes patrimoniales de dominio privado del Municipio. Sin que sea relevante que en algunas de las normas analizadas se haga referencia a bienes de "dominio público", ya

²⁷ **Código Fiscal del Estado de Jalisco**

"Artículo 7. Para los efectos de aplicación de este Código, se entenderá por:

"...

"III. Productos. Los ingresos que percibe el Estado, por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público y **por la explotación** o venta **de sus bienes patrimoniales** ..."

²⁸ **Código Fiscal del Estado de Jalisco**

"Artículo 7. Para los efectos de aplicación de este código, se entenderá por:

...

"IV. Aprovechamientos. Los recargos, las multas y los **demás ingresos de derecho público que perciba el Estado, no clasificables** como impuestos, derechos, productos o participaciones federales; y, ..."

²⁹ **Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco**

"Artículo 6o. Son productos, los ingresos que perciben los Municipios por actividades que no correspondan a sus funciones propias de derecho público; **así como por la explotación** o venta **de sus bienes patrimoniales, de dominio privado.**"

³⁰ **Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco**

"Artículo 7o. Son aprovechamientos, los recargos, las multas y los **demás ingresos de derecho público que perciban los Municipios, no clasificables** como impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos y participaciones."



que como antes dije, este tipo de bienes no pueden ser materia de un contrato de arrendamiento.³¹

- **Los ingresos por las concesiones tienen la naturaleza de aprovechamientos**, en tanto que corresponden a ingresos que percibe el Municipio en sus funciones de derecho público y que no son clasificables como parte de los ingresos tributarios.

Debe tenerse presente que el artículo 177³² de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco dispone que constituyen productos, entre otros, el arrendamiento o enajenación de bienes muebles e inmuebles de propiedad municipal. Es cierto que ese numeral no da indicios para saber si se trata de bienes de dominio público o los de dominio privado, pero el diverso 180³³ del mismo ordenamiento sí lo hace, pues sostiene que podrán arrendarse los bienes inmuebles municipales **no destinados a la administración o a la prestación de servicios públicos**, es decir, siempre que no se trate o constituyan bienes de dominio público del Municipio.

³¹ Respecto a la concesión para la explotación de bienes del Estado, no puede hablarse que exista un derecho de uso, ya que este se concede respecto de un bien para que se emplee en la medida que baste para satisfacer las necesidades del usuario y de su familia, pero no puede ser gravado, ni arrendado, ni embargado (Fraga Magaña, Gabino. Derecho Administrativo, 40a. Edición. Porrúa, 2000, página 373).

³² **Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco**

"Título tercero

"De los productos

"Capítulo I

"Disposiciones generales

"**Artículo 177. Quedan comprendidos dentro de esta clasificación** los ingresos que obtenga el fisco municipal por concepto de:

"I. **Arrendamiento o enajenación de bienes muebles e inmuebles de propiedad Municipal;**

"II. Prestación de servicios de cementerios y enajenación o **concesión del uso de los mismos;**

"III. Concesión o uso del piso en la vía pública; y,

"IV. Productos diversos."

³³ **Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco**

"**Artículo 180.** Podrán ser materia de arrendamiento los bienes inmuebles municipales, **cuando no se destinen a la administración o a la prestación de servicios públicos, mediante la celebración del contrato respectivo** que apruebe el Ayuntamiento, el cual será suscrito por el síndico del Ayuntamiento, oyendo al tesorero municipal **para efectos de determinar el importe del arrendamiento, con la persona que en concurso público ofrezca mejores condiciones.**

"Los actos o contratos que surtan efectos posteriores al periodo del Ayuntamiento en cuya administración se celebren, serán válidos, siempre que hayan sido aprobados por el Ayuntamiento de conformidad con la ley que establezca las bases generales de la administración pública municipal."



Así, la sentencia de la presente acción de inconstitucionalidad debió detenerse en la clasificación de los bienes municipales, para posteriormente concluir que las normas analizadas no sólo se refieren a la percepción de ingresos derivados de bienes de dominio público, sino que también se originan de bienes de dominio privado y respecto de los cuales su naturaleza jurídica es la de productos.

Consecuentemente, como expresé al inicio de este voto, coincido plenamente con el reconocimiento de validez de los artículos precisados al inicio de este apartado, ya que –como se señala en la sentencia– no estamos ante derechos, sino ante ingresos no tributarios que perciben los Municipios del Estado de Jalisco; no obstante, desde mi percepción la sentencia debió atender a que dichas normas en realidad prevén tanto aprovechamientos (ingresos que percibe el Municipio por la concesión de bienes de dominio público) como productos (ingresos que percibe el Municipio por conceder en arrendamiento bienes de dominio privado).

Este voto se publicó el viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 8/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En la sesión celebrada el veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en definitiva la acción de inconstitucionalidad 8/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversas leyes de ingresos de Municipios del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco de veintidós de diciembre de dos mil veinte.

En el considerando quinto de la sentencia se analizó el fondo del asunto y en el segundo apartado se analizó la constitucionalidad de las disposiciones que prevén el pago de derechos por los concesionarios del servicio público de estacionamiento o usuarios de tiempo medido en la vía pública. Respecto de esa problemática, una mayoría de integrantes del Pleno de esta Suprema Corte decidió reconocer la constitucionalidad de los artículos 35, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán; 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán; 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teuchitlán; 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto;



35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tomatlán; 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya; 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche; 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonila; 35, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatlán de Morelos; 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sayula; 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo; 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación; 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo; y, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres.

Dicho lo anterior, voy a dividir mi voto en dos apartados. En el primero, me referiré a las consideraciones que sustentaron la decisión de la sentencia; mientras que en el segundo me ocuparé de exponer las razones por las que me aparto de la decisión mayoritaria del Tribunal Pleno y demostraré que –a mi juicio– dichos numerales debieron declararse inválidos.

A. Posición mayoritaria del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La mayoría de mis compañeras Ministras y mis compañeros Ministros decidieron reconocer la validez constitucional de las disposiciones antes precisadas bajo la consideración de que no se vulneraban los principios de justicia fiscal, en tanto que de su lectura se advertían sus elementos cualitativos: como sujetos y objeto, así como los cuantitativos, pues precisan que los derechos se pagarán conforme a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.

La sentencia de esta acción de inconstitucionalidad, en este apartado, centra su estudio en analizar la vulneración al principio tributario de legalidad en cuanto a los elementos cuantitativos del derecho y sostiene, en esencia, que no se vulnera dicho principio, pues pese a que no precisa el *quantum* del tributo, lo cierto es que en todo momento es el Congreso Local quien deberá aprobar las tarifas aplicables, una vez que se las proponga el Ayuntamiento correspondiente.

Así, el Pleno sostuvo que las autoridades administrativas del Ayuntamiento no son las que determinan los elementos cuantitativos de los derechos analizados, ya que se sujetaban a lo que el legislador local determine, lo que otorgaba certeza a los gobernados en el sentido de que no se realizaría cobro alguno hasta tanto el Congreso del Estado no hubiera aprobado las tarifas aplicables.



B. Motivos de disenso en contra de la decisión mayoritaria del Tribunal Pleno.

Como antes precisé, no coincido con el reconocimiento de validez de los artículos 35, primer párrafo,¹ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán; 35² de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán; 38³ de la Ley de Ingresos del Municipio de Teuchitlán; 36⁴ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto; 35⁵ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tomatlán; 35⁶ de la Ley

¹ Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021

"**Artículo 35.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.

"I. Los usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán por estacionamiento, con un límite máximo de 2 horas, conforme a las tarifas que a continuación se señalan:

"a) Lugares cubiertos con estacionómetros de las 9:00 a las 15:00 horas, de lunes a sábado, excepto domingos y días festivos oficiales, por cada 30 minutos: \$3.10."

² Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021

"**Artículo 35.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado."

³ Ley de Ingresos del Municipio de Teuchitlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021

"**Artículo 38.** Las personas físicas o jurídicas, que requieran de los servicios de estacionamientos en este Municipio, pagarán los derechos de conformidad con lo siguiente:

Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado."

⁴ Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021

"**Artículo 36.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado."

⁵ Ley de Ingresos del Municipio de Tomatlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021

"**Artículo 35.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado."

⁶ Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021

"**Artículo 35.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado."



de Ingresos del Municipio de Tonaya; 34⁷ de la Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche; 42⁸ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonila; 35, primer párrafo,⁹ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos; 54¹⁰ de la Ley de Ingresos del Municipio de Sayula; 35¹¹ de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo; 37¹² de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación; 36¹³ de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de Gonzá-

7 Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021

"**Artículo 34.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado."

8 Ley de Ingresos del Municipio de Tonila, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021

"**Artículo 42.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado."

9 Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021

"**Artículo 35.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los productos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado."

"Además de lo señalado en el párrafo anterior, por la autorización para estacionamientos públicos en el Municipio, mensualmente, por cada cajón, se aplicarán las siguientes:

Tarifas

"a) Estacionamiento público comercial cerrado: \$5.47

"b) Estacionamiento público comercial mixto: \$7.91

"c) Estacionamiento público comercial abierto: \$10.34

"d) Estacionamiento 'Bicentenario', por cajón, al día: \$15.00."

10 Ley de Ingresos del Municipio de Sayula, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021

"**Artículo 54.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado."

11 Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021

"**Artículo 35.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado."

12 Ley de Ingresos para el Municipio de Villa Purificación, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021

"**Artículo 37.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado."

13 Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021



lez Gallo; y 38¹⁴ de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, pues desde mi perspectiva esas normas sí vulneran el principio tributario de legalidad, además de que generan inseguridad jurídica a los causantes.

Para explicar de mejor manera mi diferencia con la propuesta, haré patente que la sentencia de la presente acción de inconstitucionalidad partió de una interpretación incorrecta de las disposiciones impugnadas en este apartado, para posteriormente demostrar que debió declararse su inconstitucionalidad por vulnerar el principio tributario de legalidad.

I. Correcta interpretación de las normas analizadas.

Primeramente, es necesario tener en cuenta que las disposiciones cuya validez fue reconocida en la segunda parte del considerando quinto de la sentencia dictada en la presente acción de inconstitucionalidad tienen un contenido idéntico, con excepción de los artículos 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán y 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos.

Ahora bien, la mayoría de las normas combatidas disponen que los **concesionarios del servicio de estacionamiento público o usuarios de tiempo medido en la vía pública** pagarán derechos (con la salvedad del artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, que se refiere a productos), conforme a lo estipulado en el contrato concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.

La lectura que hace la sentencia aprobada por la mayoría descansa en que las tarifas que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso Local son aplicables a los dos derechos que se prevén, a saber: i) los que pagan los concesionarios del servicio de estacionamiento público; y, ii) los usuarios de tiempo medido en la vía pública.

"**Artículo 36.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato de concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado."

¹⁴ **Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 38.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado."



Sin embargo, considero que tal forma de comprender las normas impugnadas es incorrecta, pues en la sentencia aprobada por la mayoría se deja de tomar en cuenta una porción relevante en todas las normas, como es la referente a que los derechos se pagarán *"conforme a lo estipulado en el contrato-concesión"*. Esa porción de cada una de las normas es ignorada abiertamente por la sentencia y no forma parte de la interpretación que propone para reconocer su validez constitucional y se centra, como antes dije, en que la tarifa aplicable es la que el Ayuntamiento acuerde y el Congreso Local apruebe.

Así, considero que en el fallo aprobado por la mayoría se desatendió que las normas impugnadas prevén como sujetos de la contribución, tanto a las personas concesionarias del servicio público de estacionamientos, como a las personas usuarias de tiempo medido en la vía pública, para posteriormente prever que cada uno de esos sujetos *"pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado"*.

En ese sentido, una recta e integral interpretación de las disposiciones impugnadas me lleva a sostener que:

- Las personas concesionarias del servicio público de estacionamiento son quienes deben pagar derechos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión, pues sólo así se entendería que dichas normas refieran al pago de derechos *"conforme a lo estipulado en el contrato-concesión"*.
- Las personas usuarias de tiempo medido en la vía pública deberán pagar el derecho conforme a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado, pues es claro que este tipo de sujetos no celebran un contrato-concesión con los Municipios para hacer uso de esta modalidad del servicio público de estacionamiento.

En esa medida, el análisis de constitucionalidad de las normas impugnadas debió atender por separado a cada uno de los supuestos antes precisados y no hacerlo como si la porción que se refiere a la tarifa fuera aplicable a ambos casos, pues con ello –reitero– la sentencia aprobada por la mayoría de los integrantes del Pleno pasó inadvertido el enunciado normativo que remite al pago de derechos conforme a lo estipulado en el contrato concesión.

II. Inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

Una vez que precisé el correcto alcance normativo de las disposiciones analizadas, considero que es clara su inconstitucionalidad, en tanto que son contrarias al



principio tributario de legalidad, así como al derecho fundamental a la seguridad jurídica.

Esta Suprema Corte ha sostenido en diversos precedentes que el **principio tributario de legalidad** exige que la determinación de los sujetos pasivos de las contribuciones, su objeto y, en general, sus elementos esenciales, deben encontrarse previstos en una ley, bastando que en ella se prevean de forma razonable.¹⁵ Sin embargo, ninguna de las dos hipótesis contenidas en las normas analizadas en este apartado de la sentencia, cumplen con el citado principio.

En efecto, tratándose del **primero de los supuestos** que ya precisé en el apartado anterior, advierto que los sujetos del tributo son las personas físicas o jurídicas concesionarias del servicio de estacionamiento público municipal, así como que su objeto es la prestación del servicio de estacionamiento a través del otorgamiento de contratos-concesión, **pero no se especifican los elementos a partir de los cuales se va a cuantificar**, sino que permiten que su determinación se haga mediante el contrato-concesión.

Esto es, tratándose de los derechos que deben pagar los concesionarios del servicio público de estacionamientos municipales, la determinación de los elementos cuantitativos queda en manos de lo que se decida en la concesión, lo que evidentemente conlleva una transgresión al principio tributario de legalidad, pues no es el legislador local quien define la base y la cuota del tributo, sino las autoridades administrativas que celebren dicho contrato.

La **segunda de las hipótesis** que identifiqué en el apartado anterior, señala como sujetos a las personas usuarias de tiempo medido en la vía pública y como su objeto al servicio de estacionamiento en la vía pública por tiempo medido; sin embargo, **no precisa cuál es la tarifa que están obligados a pagar por ese servicio**, pues deja que ese elemento cuantitativo se determine en un segundo momento, posterior al del establecimiento del derecho.

Es verdad que, el principio tributario de legalidad no llega al extremo de exigir que sea en la misma ley que contenga el tributo en la que se fijen todos sus

¹⁵ Tesis P. XI/96, de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. DICHA GARANTÍA NO EXIGE QUE EL LEGISLADOR ESTÉ OBLIGADO A DEFINIR TODOS LOS TÉRMINOS Y PALABRAS USADAS EN LA LEY.", así como la tesis P. XLII/2006, de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY ES DE CARÁCTER RELATIVO Y SÓLO ES APLICABLE TRATÁNDOSE DE LOS ELEMENTOS QUE DEFINEN A LA CUANTÍA DE LA CONTRIBUCIÓN."



elementos cuantitativos, es decir, la reserva de ley es relativa y no absoluta; pero lo cierto es que si el mandato del legislador es habilitar que sea la autoridad administrativa quien acuerde las tarifas, mínimamente tuvo que establecer con suma claridad los elementos a partir de los cuales deban cuantificarse, de tal suerte que la autoridad administrativa sólo tenga que seguir esos lineamientos.¹⁶

Esto es, la exigencia del principio tributario de legalidad faculta al legislador que pueda permitir la participación de los órganos de la administración pública en la conformación de la base imponible, en función de su complejidad; pero para efectos de esta intervención, el legislador debe precisar los criterios fundamentales y los límites necesarios sobre los cuales debe apoyarse el órgano administrativo, con la finalidad de evitar cualquier grado de discrecionalidad al regular el citado elemento del tributo.

Para la mayoría, que el legislador participe en un acto legislativo posterior es suficiente para considerar que se satisface el principio tributario de legalidad, pues será el Congreso quien "apruebe" la tarifa; entonces, la cuestión que subyace es si esa participación es suficiente para satisfacer la exigencia constitucional.

Desde mi punto de vista, no es suficiente para satisfacer el principio tributario de legalidad, en tanto que es el propio legislador local quien faculta al Ayuntamiento a acordar la tarifa aplicable, lo que se traduce en que es esta autoridad administrativa la que define cuáles son los elementos o costos que va a tomar en cuenta para determinar el importe de la tarifa que van a pagar los usuarios de tiempo medido en la vía pública.

De tal suerte que, no es el legislador quien establece el importe de la tarifa, pero tampoco expresa los parámetros que debe tomar en cuenta la autoridad administrativa para determinar las tarifas aplicables. Entonces ¿sobre qué base el Ayuntamiento acordará las tarifas? La respuesta que me sugiere la redacción de las normas que fueron analizadas es: la que estime conveniente dicha autoridad administrativa.

¹⁶ Así se desprende de la tesis P. CXLVIII/97, de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.". Además, sirve para robustecer esta afirmación la jurisprudencia 2a./J. 111/2000, de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CÁLCULO DE ALGÚN ELEMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDA REALIZARLO A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE, UNA TRANSGRESIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL."



En ese sentido, pese a que el principio tributario de legalidad lo podemos calificar de relativo, lo cierto es que dicha relatividad sí exige que cuando menos sea el propio legislador quien defina los elementos que debe tomar en cuenta el Ayuntamiento para poder estar en aptitud de cuantificar la tarifa que va a presentar al Congreso para que la apruebe. Máxime, que el mero acto de aprobación de la tarifa aplicable en un acto legislativo posterior no garantiza que el legislador local discutirá si es o no correcto lo que acordó el Ayuntamiento, pues carecerá de parámetros para ello, toda vez que no le fueron establecidos previamente.

Consecuentemente, las normas impugnadas **sí vulneran el principio tributario de legalidad**, pues aun cuando el legislador local participa en la aprobación de las tarifas en un acto legislativo posterior, lo cierto es que dejó su cuantificación a las autoridades administrativas sin que hubiera establecido las pautas o parámetros que tendría que tomar en cuenta para acordarla.

En esa medida, este segundo supuesto también **vulnera el derecho fundamental a la seguridad jurídica**, pues hay que recordar que la finalidad del principio tributario de legalidad es afianzar la seguridad jurídica mediante la predeterminación de los elementos indispensables para que los causantes conozcan de antemano qué es lo que deben realizar.

En efecto, la seguridad jurídica es la expectativa razonablemente fundada de la ciudadanía en saber o poder predecir cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del derecho.¹⁷ En materia tributaria dicho principio se traduce en la exigencia hacia el legislador de establecer en sus leyes los elementos esenciales del tributo, de tal forma que sean razonablemente comprensibles para cualquier persona y le permitan saber a qué atenerse respecto de sus obligaciones fiscales, la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad.¹⁸

En ese sentido, que las tarifas sobre las cuales debe pagarse el derecho por el servicio de estacionamiento en la vía pública por tiempo medido deban acordarse por el Ayuntamiento y aprobarse por el Congreso del Estado genera inseguridad jurídica a los causantes, en tanto que desconocen el importe que deben pagar por usar el tiempo medido en la vía pública hasta su aprobación

¹⁷ Kemelmaier de Carlucci, Aída. La seguridad jurídica. Revista de Derecho comercial y de las obligaciones, 1998, páginas 181 a 184.

¹⁸ Jurisprudencia 1a./J. 139/2012, de rubro: "SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE."



en un acto legislativo posterior; pues no se establecen reglas claras en el actuar de la autoridad administrativa para efectos de aprobar dichas tarifas ni el momento en que deberá hacerlo, o bien, qué ocurre en los casos en que no se hubiera presentado dicha tarifa al inicio del ejercicio fiscal.

Así, no puede garantizarse mínimamente que la falta de aprobación de las tarifas permite a los usuarios de tiempo medido en la vía pública saber que no pagarán los derechos respectivos; por el contrario, la falta de certeza del importe tarifario que debe cubrirse abona a la incertidumbre, así como al posible actuar arbitrario de las autoridades administrativas del Municipio, en perjuicio de los causantes.

Por último, como precisé en el primer subapartado, los artículos 35¹⁹ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán y artículo 35²⁰ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos no tienen un contenido idéntico a las normas que hasta este momento analicé, pues precisan algunas tarifas que son aplicables, sin embargo, eso no salva del todo su constitucionalidad.

En efecto, por lo que hace al artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán su inconstitucionalidad sólo recae en la parte en la que prevé que las concesionarias del servicio público de estacionamientos pagarán derechos conforme al contrato-concesión respectivo, pues –como ya dije– en

¹⁹ **Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 35.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.

"I. Los usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán por estacionamiento, con un límite máximo de 2 horas, conforme a las tarifas que a continuación se señalan:

"a) Lugares cubiertos con estacionómetros de las 9:00 a las 15:00 horas, de lunes a sábado, excepto domingos y días festivos oficiales, por cada 30 minutos: \$3.10."

²⁰ **Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 35.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los productos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.

"Además de lo señalado en el párrafo anterior, por la autorización para estacionamientos públicos en el Municipio, mensualmente, por cada cajón, se aplicarán las siguientes:

"Tarifas

"a) Estacionamiento público comercial cerrado: \$5.47

"b) Estacionamiento público comercial mixto: \$7.91

"c) Estacionamiento público comercial abierto: \$10.34

"d) Estacionamiento "Bicentenario", por cajón, al día: \$15.00."



estos casos se deja en manos de las autoridades que participan en la creación de dicho acto jurídico la determinación de los elementos cuantitativos del tributo.

Sin embargo, sería constitucional el supuesto referente a los usuarios de tiempo medido en la vía pública, pues aun cuando tiene la misma redacción que el resto de las normas impugnadas, lo cierto es que en el siguiente párrafo se prevén las tarifas que deben pagar los causantes de ese tributo, por lo que no vulnera la legalidad tributaria ni genera inseguridad jurídica.

Por otro lado, en cuanto al artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatlán de Morelos, su inconstitucionalidad recae solo en la hipótesis de derechos referente a los usuarios de tiempo medido en la vía pública, pues pese a que el legislador local participara en la aprobación de las tarifas aplicables, lo cierto es que su cuantificación se hace por las autoridades administrativas, sin que le hubiera dado lineamientos respecto de qué elementos debe tomar en cuenta para tal finalidad.

Ello implica que es constitucional la hipótesis referente a los derechos que deben pagar las concesionarias del servicio de estacionamiento, en tanto que el legislador local sí estableció una serie de tarifas a las que deberá atenderse la autoridad administrativa al momento de elaborar el contrato concesión respectivo.

Consecuentemente, no comparto la decisión de la mayoría de las y los integrantes del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues parten de una interpretación inexacta de las normas sujetas a análisis, a tal grado que dejan de tomar en cuenta parte fundamental de su texto, como es el pago de los derechos "*conforme a lo estipulado en el contrato-concesión*", por lo que una recta e integral interpretación de dichas disposiciones me lleva a sostener que vulneran el principio tributario de legalidad, así como el derecho fundamental a la seguridad jurídica; de ahí que debió declararse su inconstitucionalidad.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aisladas 1a./J. 139/2012, 2a./J. 111/2000, P. XLII/2006, P. CXLVIII/97 y P. XI/96 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 437, con número de registro digital: 2002649; y Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 392, con número de registro digital: 190643, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 15, con número de registro digital: 175059, Tomo VI, noviembre de 1997, página 79, con número de registro digital: 197375 y Tomo III, febrero de 1996, página 169, con número de registro digital: 200214, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DEL FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA IMPUGNAR NORMAS GENERALES PENALES QUE INCIDEN EN EL ÁMBITO ELECTORAL.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA IMPUGNAR NORMAS GENERALES PENALES QUE INCIDEN EN EL ÁMBITO ELECTORAL.

III. DELITOS ELECTORALES. LA COMPETENCIA PARA REGULARLOS ES EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

IV. DELITOS ELECTORALES. EN LA LEY GENERAL RESPECTIVA VÁLIDAMENTE NO PUEDE FACULTARSE A LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA QUE ESTABLEZCAN TIPOS PENALES Y SANCIONES DE ESA NATURALEZA EN MATERIA ELECTORAL.

V. DELITOS ELECTORALES. LO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 1o. Y 21 DE LA LEY GENERAL RESPECTIVA EN EL SENTIDO DE QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SON COMPETENTES PARA PREVENIR, INVESTIGAR, PROCESAR Y SANCIONAR LOS DELITOS ESTABLECIDOS EN ELLA, NO LES CONFIERE ATRIBUCIONES PARA ESTABLECER TIPOS PENALES Y SANCIONES DE ESA NATURALEZA EN MATERIA ELECTORAL.

VI. DELITOS ELECTORALES. LAS REFORMAS REALIZADAS AL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ RELACIONADAS CON DIVERSOS ASPECTOS NORMATIVOS DE LA REGULACIÓN DE AQUÉLLOS, INVADEN LA ESFERA RESERVADA AL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXI, CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 365, 366, FRACCIONES I A LA X, Y PÁRRAFO ÚLTIMO, 367, 369, PÁRRAFO ÚLTIMO, 370, 371, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIONES XII, XV A XIX, Y ÚLTIMO, 372, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIONES II A LA VII, Y ÚLTIMO, 374, 375 Y 376 DEL DECRETO 784 POR EL QUE SE REFORMARON, ADICIONARON Y DEROGARON DIVERSAS PORCIONES NORMATIVAS, ENTRE OTRAS, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

VII. 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 (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 366, PÁRRAFO PRIMERO, 369, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES I A V, 371, FRACCIONES I A XI, XIII Y XIV, Y 372, FRACCIÓN I, DEL DECRETO 784 POR EL QUE SE REFORMARON, ADICIONARON Y DEROGARON DIVERSAS PORCIONES NORMATIVAS, ENTRE OTRAS, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 365, 366, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES I A LA X, Y PÁRRAFO ÚLTIMO, 367, 369, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIONES I A V, Y ÚLTIMO, 370, 371, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIONES I A XIX, Y ÚLTIMO, 372, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIONES I A LA VII, Y ÚLTIMO, 374, 375 Y 376 DEL DECRETO 784 POR EL QUE SE REFORMARON, ADICIONARON Y DEROGARON DIVERSAS PORCIONES NORMATIVAS, ENTRE OTRAS, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS PENALES CON EFECTOS RETROACTIVOS A LA FECHA DE SU ENTRADA 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 EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DE LOS HECHOS DELICTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 365, 366, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIONES I A LA X, Y ÚLTIMO, 367, 369, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIONES I A V, Y ÚLTIMO, 370, 371, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIONES I A XIX, Y ÚLTIMO, 372, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIONES I A LA VII, Y ÚLTIMO, 374, 375 Y 376 DEL DECRETO 784 POR EL QUE SE REFORMARON, ADICIONARON Y DEROGARON DIVERSAS PORCIONES NORMATIVAS, ENTRE OTRAS, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 290/2020. FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 22 DE FEBRERO DE 2021. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: SALVADOR ANDRÉS GONZÁLEZ BÁRCENA.



Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintidós de febrero de dos mil veintiuno.

RESULTANDO:

PRIMERO.—Presentación. La acción de inconstitucionalidad fue presentada el trece de noviembre de dos mil veinte ante la Oficialía de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de los artículos 365, 366, fracciones I a la X, 367, 369, párrafo último, 370, párrafos primero, fracciones I a la X, penúltimo y último, 371, párrafos primero,¹ fracciones XII, XVII a XIX, y último; 372, fracciones IV a la VII, y párrafo último, 374, 375 y 376, todos del Decreto 784, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas porciones normativas, entre otras, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial del gobierno del Estado "Plan de San Luis", el veinticuatro de octubre de dos mil veinte.

Fueron señalados como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas el Congreso y el gobernador, ambos del Estado de San Luis Potosí, respectivamente.

SEGUNDO.—Normas constitucionales y convencionales que se aducen violadas.

Artículos 14, tercer párrafo, 16, primer párrafo y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General de la República.

TERCERO.—Conceptos de invalidez.

La Fiscalía General de la República hizo valer los conceptos de invalidez que estimó pertinentes, los cuales serán resumidos y abordados, en su caso, en los apartados correspondientes de la presente ejecutoria.

¹ Si bien no es señalado como precepto reclamado en el apartado respectivo de la demanda, del contenido de la misma (en específico, la página veintidós) se advierte su impugnación.



CUARTO.—**Admisión.** Mediante proveído de presidencia de dieciocho de noviembre de dos mil veinte, se ordenó formar y registrar el expediente 290/2020, relativo a la presente acción de inconstitucionalidad. Asimismo, se ordenó su turno a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para su trámite y la elaboración del proyecto correspondiente.

Por acuerdo de veintitrés de noviembre siguiente, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda, ordenó requerir a las autoridades demandadas, para que rindieran sus informes de ley y acordó dar vista a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, así como a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que emitiera su opinión.

QUINTO.—**Informes.** La autoridad que emitió y la que promulgó las normas electorales impugnadas, rindieron sus respectivos informes, documentos que se tienen a la vista en la emisión de la presente ejecutoria.

Autoridad	Fecha en que rindió informe
Gobernador de San Luis Potosí. Congreso del Estado de San Luis Potosí.	Diez de diciembre de dos mil veinte.

SEXTO.—**Inicio del proceso electoral.** El inicio del proceso electoral ordinario, conforme a lo previsto esencialmente en el artículo 274 de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí publicada el treinta de junio de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado,² dio inicio el treinta de septiembre pasado.

SÉPTIMO.—**Opinión especializada en la acción de inconstitucionalidad.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación formuló opinión el siete de diciembre de dos mil veinte y la envió electrónicamente en la misma fecha.

² "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: ..."



OCTAVO.—Cierre de instrucción y entrega del proyecto de resolución a la Secretaría General de Acuerdos. En proveído de dieciocho de diciembre de dos mil veinte, se decretó el cierre de la instrucción y, posteriormente, se remitió 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 i), 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 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 Fiscalía General de la República plantea la posible contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de diversas normas penales de naturaleza electoral de una entidad federativa, en el caso, del Estado de San Luis Potosí.

Asimismo, con fundamento en el artículo séptimo del Acuerdo General 14/2020 de veintiocho de julio de dos mil veinte, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el que se reanudan los plazos procesales suspendidos desde el dieciocho de marzo del mismo año, el cual establece que las sesiones del Pleno y sus Salas se celebrarán a distancia en los términos de la normatividad aplicable.

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.³

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 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."



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 el Acuerdo General Plenario Número 13/2020, a través del cual canceló el periodo de receso y prorrogó la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio y dos de agosto de dos mil veinte, por lo que se reanudaron los términos a partir del tres de agosto siguiente.

Ahora, el Decreto Número 784 que contiene los artículos reclamados, fue publicado en el Periódico Oficial del gobierno del Estado el veinticuatro de octubre de dos mil veinte.

Por tanto, si la demanda fue recibida en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el trece de noviembre de ese mismo año, es evidente que su presentación resulta oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** En el caso, suscribe la demanda Alejandro Gertz Manero, quien ocupa el cargo de fiscal general de la República según se advierte de la copia certificada de la designación respectiva, emitida el dieciocho de enero de dos mil diecinueve por el presidente y la secretaria, ambos de la Mesa Directiva del Senado de la República, quienes cuentan con dicha facultad en términos del artículo 19, fracción XXIV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.⁴

Dicho servidor público acude a esta instancia con sustento en lo previsto en el artículo 105, fracción II, inciso i), de la Constitución General de la República, que es del tenor siguiente:

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

⁴ "Artículo 19. Facultades de la persona titular de la Fiscalía General de la República.

"La persona titular de la Fiscalía General de la República intervendrá por sí o por conducto de los fiscales y demás órganos de la fiscalía en el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y las demás disposiciones aplicables y tendrá las siguientes facultades:

"...

"XXIV. Aquellas facultades establecidas en los artículos 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al fiscal general de la República."



"...

(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.

"...

(Adicionado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones."

De lo transcrito se advierte que el fiscal general de la República está legitimado para promover acciones de inconstitucionalidad respecto de leyes (federales o locales) en materia penal y procesal penal.

Asimismo, del inciso f) y antepenúltimo párrafo del referido artículo establece:

"Artículo 105. ...

"...

"II. ...

"...

"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;

"...

"La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo."



De lo trasunto se advierte que la única vía para reclamar la no conformidad con la Constitución General de leyes electorales es a través de la acción de inconstitucionalidad y dentro de los legitimados para ello se encuentran los partidos políticos nacionales en lo que respecta a las leyes federales y locales; así como los institutos políticos locales sólo contra las leyes expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro.

En el caso, las normas impugnadas contienen normas que regulan delitos electorales; sin embargo, el hecho de que ciertos actos se cometan dentro de los procesos electorales y sean tipificados como delitos (como es el caso de las normas impugnadas) ello no los priva de regirse por los principios de la materia penal ni puede servir de obstáculo para reconocerle legitimación en el presente asunto al servidor público en cuestión.

En este sentido, cabe precisar que previo a la declaratoria de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República, el procurador general de la República era quien se encontraba legitimado para promover las acciones de inconstitucionalidad en términos del reformado artículo 105, fracción II, inciso c), constitucional, el que le otorgaba la facultad amplia de reclamar cualquier tipo de leyes federales o locales, así como tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.⁵

Con motivo de la reforma de diez de febrero de dos mil catorce, esa amplia facultad para promover la acción de inconstitucionalidad, fue conferida al Ejecutivo Federal por conducto de su consejero jurídico del gobierno.

Ahora bien, conforme con la referida reforma, se modificó el artículo 102 de la Constitución General de la República, entre otros ordenamientos, y se transitó de un modelo de procuración de justicia encabezado por una Procuraduría General de la República dependiente del Ejecutivo Federal a una Fiscalía General de la República con autonomía y autoridad encargada de *la investigación de los delitos y el esclarecimiento de los hechos; otorgar una procuración de justicia eficaz, efectiva, apegada a derecho, que contribuya a combatir la*

⁵ Criterio sustentado en la acción de inconstitucionalidad 15/2015.



*inseguridad y disminuirla; la prevención del delito; fortalecer el estado de derecho en México; procurar que el culpable no quede impune; así como promover, proteger, respetar y garantizar los derechos de verdad, reparación integral y de no repetición de las víctimas, ofendidos en particular y de la sociedad en general.*⁶

Esa especialización como autoridad encargada de aplicar las leyes penales, dentro del ámbito de su competencia, es la que motivó al Poder Reformador de la Constitución a concederle un marco especializado de intervención en las acciones de inconstitucionalidad centrado exclusivamente a la materia penal.

Ahora bien, el hecho de que en el ejercicio de la potestad punitiva del Estado, se establezcan delitos cuya descripción típica se refiera a conductas que perturban las instituciones democráticas, el desarrollo adecuado de la función pública electoral o el sufragio libre, directo y secreto, ello de ninguna manera implica que las normas que configuren tales ilícitos pierdan su naturaleza penal, ya que ni su investigación, ni su enjuiciamiento corresponde a las autoridades electorales, sino que tales actuaciones son de la competencia exclusiva de las autoridades de procuración de justicia y de la jurisdicción penal, respectivamente, conforme los principios y procedimientos propios del derecho punitivo.

Máxime que las correspondientes indagatorias tratándose de delitos electorales se confían a fiscalías especializadas, locales y federal, lo cual reafirma que no deben confundirse los bienes jurídicos protegidos por la legislación elec-

⁶ Así se establece expresamente en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

Asimismo, se debe considerar que la finalidad de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce se basó esencialmente en que la responsabilidad del Estado de garantizar seguridad y procuración de justicia eficiente y expedita es tarea de los Poderes de la Unión, de tal forma que existe la necesidad de diseñar un marco jurídico que garantice una convivencia social pacífica, por lo que se dotó de autonomía e independencia funcional e institucional al órgano encargado de la procuración de justicia, mediante la elección de su titular tomado en cuenta la capacidad profesional, pues sólo así se garantizaría la imparcialidad y libertad del órgano. La transición del Ministerio Público de la Federación a un modelo de órgano constitucionalmente autónomo, se dio a partir de que la procuración de justicia es el instrumento del Estado para salvaguardar los derechos fundamentales de los gobernados, permitir que la sociedad conviva pacíficamente y disfrute de una verdadera seguridad jurídica, así como garantizar el bien común de los gobernados.



toral, que se identifican con valores fundamentales de la democracia, con la normativa que la protege de conductas que ameritan una punición de mayor gravedad, cuando las sanciones de naturaleza administrativas resultaron insuficientes para disuadirlas, por lo que como último recurso tienen que castigarse en sede penal.

Si no se entendiera así, todos los delitos especiales previstos en numerosas leyes como la laboral, financiera o administrativa, por ejemplo, dejarían de considerarse como propios de la materia penal para adscribirse a estas otras especialidades, no obstante que en todos estos casos también su persecución y castigo corresponde a las autoridades ministeriales y de impartición de justicia penal, respectivamente.

Por consiguiente, reconocer la legitimación amplia del fiscal general de la República en todos los ámbitos que abarca la materia penal, con independencia de que los actos delictivos descritos en el tipo penal se susciten en el contexto de un proceso electoral, no sólo es consistente con el texto expreso del artículo 105, fracción II, inciso i), de la Constitución General, sino que, además, fortalece su función de procuración de justicia, toda vez que es la autoridad especializada en la aplicación de la normativa penal para investigar delitos y esclarecer los hechos, con la finalidad de otorgar una procuración de justicia eficaz y prevenir los delitos.

Sin que se desconozcan los efectos que tienen las leyes que regulan los delitos electorales dentro de los procesos comiciales, puesto que el Decreto 784 impugnado, contiene modificaciones fundamentales en el sistema electoral del Estado de San Luis Potosí, es decir, se trata de reformas que regulan la actuación de quienes participan en los procesos electorales, así como de aquellos que incidan negativamente en las diversas etapas de los procesos electorales, en detrimento de los principios constitucionales que rigen en la materia, tipificándolos como delitos e imponiendo la sanción correspondiente.

Las normas reclamadas regulan actos que pueden incidir en los procesos electorales en sus distintas etapas, en detrimento de los principios constitucionales que rigen en la materia electoral, tipificándolos como delitos e imponiendo



la sanción correspondiente, lo cual produce un efecto inhibitorio de las conductas desplegadas durante los comicios.

Por ello, las normas impugnadas en el presente asunto tienen, para efectos de la legitimación en su impugnación, un doble carácter: 1. Penal, lo cual actualiza el supuesto previsto en el artículo 105, fracción II, inciso i), de la Constitución General de la República que faculta para su impugnación al fiscal general de la República; y, 2. Electoral que actualiza el diverso inciso f) de la Norma Fundamental en cita, que otorga la mencionada legitimación a 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.

CUARTO.—Catálogo temático del estudio de fondo.

Tema	Código Penal de San Luis Potosí
Invasión a las atribuciones del Congreso de la Unión en materia de delitos electorales y violación a los principios de certeza y seguridad jurídica.	<ul style="list-style-type: none">• 365.• 366, fracciones I a la X y párrafo último.• 367.• 369, párrafo último.• 370.• 371, párrafos primero, fracciones XII, XV a la XIX y último.• 372, párrafos primero, fracciones de la II a la VII y último.• 374.• 375.• 376.



QUINTO.—Análisis de la temática de fondo.

Invasión a las atribuciones del Congreso de la Unión en materia de delitos electorales y violación a los principios de certeza y seguridad jurídica. Artículos 365, 366, fracciones de la I a la X, y párrafo último, 367, 369, párrafo último, 370, 371, párrafos primero, fracciones XII, XV a la XIX, y último, 372, párrafos primero, fracciones de la II a la VII, y último, 374, 375 y 376 del Código Penal Local.

TEXTO ANTERIOR	TEXTO RECLAMADO
<p>"Artículo 365. Para los efectos de este título, se entiende por delitos electorales los actos u omisiones que realicen los ciudadanos, funcionarios electorales, representantes partidistas, servidores públicos y candidatos que atenten contra la limpieza del voto y la efectividad del sufragio."</p>	<p>"Artículo 365. Para los efectos de este título se entiende por delitos electorales, los actos u omisiones que realicen los ciudadanos, funcionarios electorales, <u>funcionarios partidistas</u>, representantes partidistas, servidores públicos, <u>precandidatos</u>, candidatos, <u>organizadores de campaña</u>, y <u>ministros de culto religioso</u>, que atenten contra la limpieza del voto y la efectividad del sufragio."</p>
<p>"Artículo 366. Para los efectos de este título, se entiende por:</p> <p>"I. Funcionarios electorales, quienes, en los términos de la legislación electoral <u>estatal</u>, integran los órganos que cumplen funciones públicas electorales;</p> <p>"II. Representantes de partido, los dirigentes de los partidos políticos, sus candidatos y los ciudadanos a quienes, en el curso de los procesos electorales que se lleven a cabo en el Estado, los propios partidos otorguen representación para actuar en la jornada electoral ante los órganos correspondientes, en los términos de la legislación estatal electoral; y,</p>	<p>"Artículo 366. ...</p> <p>"I. <u>Candidatos: las o los ciudadanos registrados formalmente como tales por la autoridad competente;</u></p> <p>"II. <u>Documentos públicos electorales: la credencial para votar, los listados nominales, las boletas electorales, las actas oficiales de instalación de casillas, de los escrutinios y cómputo de las mesas directivas de casilla, paquetes electorales y expedientes de casilla, las actas circunstanciadas de las sesiones de cómputo de los consejos locales y distritales y, en general, los documentos expedidos en el ejercicio de sus funciones por el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana;</u></p>



"III. Documentos públicos electorales, las actas oficiales de instalación de casillas, de los escrutinios y cómputo de las mesas directivas de casilla, las de los cómputos distritales o municipales y, en general, los documentos expedidos en el ejercicio de sus funciones por el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana."

"III. Funcionarios electorales: quienes en los términos de la legislación electoral integran los órganos que cumplen funciones electorales;

"IV. Funcionarios partidistas: los dirigentes de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas, y sus representantes ante el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, así como los responsables de las finanzas de los partidos políticos, coaliciones o candidaturas, en los términos de la legislación electoral;

"V. Materiales electorales: los elementos físicos, tales como urnas, cancelos o elementos modulares para la emisión del voto, marcadoras de credencial, líquido indeleble, útiles de escritorio, y demás equipamiento autorizado para su utilización en las casillas electorales durante la jornada electoral;

"VI. Organizadores de actos de campaña: las personas que dirijan, coordinen, instrumenten o participen en la organización de las reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, los actos en que las personas candidatas o voceras de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas;

"VII. Precandidato: la o el ciudadano que pretende ser postulado como candidato a algún cargo de elección popular, y que ha cumplido con los requisitos que exige la legislación electoral;

"VIII. Representantes partidistas: las o los dirigentes de los partidos políticos, de las coaliciones, y de las agrupaciones políticas, sus candidatas o candidatos, las y los representantes ante los órganos electorales, así como los responsables



de las finanzas de los partidos políticos, coaliciones o candidatos en los términos de la legislación electoral;

"IX. Servidor público: la persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los poderes del Estado, organismos descentralizados locales, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos locales, y en los Ayuntamientos, o que manejen recursos económicos de dichas entidades, así como en los organismos a los que la Constitución del Estado otorgue autonomía; y,

"X. Violencia política en razón de género: en términos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de San Luis Potosí, 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."



<p>"Artículo 367. Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente título se impondrá, además de la pena señalada, la inhabilitación para el desempeño de cargos públicos por un tiempo igual al doble de la pena de prisión impuesta y, en su caso, la destitución del cargo."</p>	<p>"Artículo 367. <u>Tratándose de servidores públicos</u>, por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente título se impondrá, además de la pena señalada, la inhabilitación para <u>ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, de dos a seis años y</u>, en su caso, la destitución del cargo."</p>
<p>"Artículo 369. Comete el delito de dolo en la emisión del voto quien:</p> <p>"I. a V. ...</p> <p>(Reformado, P.O. 19 de julio de 2017)</p> <p>"Este delito será sancionado con pena de seis meses a tres años de prisión, y sanción pecuniaria de sesenta a trescientos días del valor de la Unidad de Medida y Actualización."</p>	<p>"Artículo 369. ...</p> <p>"I a V. ...</p> <p>"Este delito será sancionado con pena de seis meses a tres años de prisión, y sanción pecuniaria de <u>cincuenta a cien días</u> del valor de la Unidad de Medida y Actualización."</p>
<p>"Artículo 370. Comete el delito de interferencia en el desarrollo del proceso electoral quien:</p> <p>"I. Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto o bien que comprometa el voto mediante amenaza o promesa;</p> <p>"II. Impida en forma violenta la instalación o el cierre de una casilla;</p> <p>"III. Haga proselitismo el día de la jornada electoral en las casillas o en el lugar en el que se encuentren formados los electores;</p> <p>"IV. Haga proselitismo los días previos a la jornada en los que se encuentre prohibido por la ley cualquier acto de esa naturaleza;</p> <p>"V. Obstaculice, altere o interfiera el desarrollo normal de las votaciones, del escrutinio o del cómputo;</p>	<p>"Artículo 370. Comete el delito de interferencia en el desarrollo del proceso electoral <u>la persona</u> que:</p> <p>"I. Obtenga o solicite <u>evidencia del elector</u> acerca de su intención en el sentido de su voto, o bien que comprometa el voto mediante amenaza o promesa;</p> <p>"II. Impida <u>sin causa legalmente justificada</u>, en forma violenta la instalación, el cierre, <u>o la clausura</u> de una casilla;</p> <p>"III. Haga proselitismo <u>o presione objetivamente a los electores</u> el día de la jornada electoral en <u>el interior de</u> las casillas, o en el lugar en que se encuentren formados los <u>votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto o para que se abstengan de emitirlo</u>;</p> <p>"IV. <u>Durante los tres días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas, publique o difunda por</u></p>



"VI. Destruya, altere o no respete la propaganda electoral fijada por los partidos políticos;

"VII. Recoja, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos;

"VIII. Se presente a una casilla electoral en plan intimidatorio portando armas;

"IX. Usurpe funciones electorales;

"X. Prive de la libertad a los candidatos, sus representantes o los representantes de los partidos políticos, pretextando delitos o faltas inexistentes;

"XI. Por cualquier medio, participe en la alteración del registro de electores, el padrón electoral, los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar con fotografía, o

"XII. Introduzca o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o destruya o altere boletas o documentos electorales.

(Reformado, P.O. 19 de julio de 2017)

"Este delito se sancionará con pena de seis meses a cinco años de prisión y sanción pecuniaria de sesenta a quinientos días del valor de la Unidad de Medida y Actualización."

cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión, que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos;

"V. Obstaculice, altere o interfiera el desarrollo normal de las votaciones, del escrutinio o del cómputo; o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales;

"VI. Recoja, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos;

"VII. Realice por cualquier medio algún acto que provoque temor o 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;

"VIII. Usurpe funciones electorales;

"IX. Participe, por cualquier medio, en la alteración del registro de electores, el padrón electoral, los listados nominales, o en la expedición ilícita de credenciales para votar con fotografía;

"X. Introduzca o sustraiga de las urnas ilícitamente, una o más boletas electorales, o destruya, o altere boletas, o documentos electorales;

"XI. Se deroga.

"XII. Se deroga.

"Este delito se sancionará con pena de seis meses a tres años de prisión y sanción pecuniaria de cincuenta a cien días del valor de la Unidad de Medida y Actualización.



	<p><u>"Si la conducta a la que se refieren las fracciones II y VII, se realizan por una o varias personas armadas, o que utilicen o porten objetos peligrosos, la pena señalada se aumentará hasta en una mitad, con independencia de las que correspondan por la comisión de otros delitos."</u></p>
<p>"Artículo 371. Comete el delito de violaciones al proceso electoral el funcionario electoral o representante de partido político que:</p> <p>"I a XI. ...</p> <p>"XII. Siendo asistente electoral, se exceda en sus funciones en perjuicio del proceso;</p> <p>"XIII y XIV. ...</p> <p>"XV. ...;</p> <p>"XVI. ...;</p> <p>(Reformado, P.O. 19 de julio de 2017) "Este delito se sancionará con pena de tres meses a cinco años de prisión y sanción pecuniaria de treinta a quinientos días del valor de la Unidad de Medida y Actualización."</p>	<p>"Artículo 371. Comete el delito de violaciones al proceso electoral, el funcionario electoral, <u>funcionario partidista, o el representante partidista</u>, que:</p> <p>"I a XI. ...</p> <p>"XII. <u>Realice funciones electorales que legalmente no le hayan sido encomendadas;</u></p> <p>"XIII y XIV. ...</p> <p>"XV. ...;</p> <p>"XVI. ...;</p> <p>"XVII. <u>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 nacional o candidato, una vez que hubiese sido legalmente requerido dentro del ámbito de sus facultades;</u></p> <p>"XVIII. <u>Oculte, altere o niegue la información que le sea legalmente requerida por la autoridad electoral competente; o,</u></p> <p>"XIX. <u>Utilice facturas o documentos comprobatorios de gasto de partido político o candidato, alterando el costo real de los bienes o servicios prestados.</u></p> <p>"Este delito se sancionará con pena de <u>dos a seis</u> años de prisión y sanción pecuniaria de <u>cien a doscientos</u> días del valor de la Unidad de Medida y Actualización."</p>



"Artículo 372. Comete el delito a que se refiere este capítulo quien, siendo servidor público:

"I. ...

"II.;

"III.;

(Reformado, P.O. 19 de julio de 2017)

"Este delito se sancionará con pena de tres meses a seis años de prisión y sanción pecuniaria de treinta a seiscientos días del valor de la Unidad de Medida y Actualización. La imposición de esta pena es sin perjuicio de aquella que le pudiera corresponder por el delito de peculado."

"Artículo 372. Comete el delito de violaciones electorales cometidas por servidores públicos, la persona que siendo servidor público:

"I. ...

"II.;

"III.;

"IV. Destine, utilice o permita la utilización, de manera ilegal de 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, agrupación política o candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado;

"V. Proporcione apoyo o preste algún servicio a un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato, sea que lo haga por sí mismo o a través de sus subordinados, en sus horarios de labores;

"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; o,

"VII. Se abstenga de entregar o niegue, sin causa justificada, la información que le sea solicitada por la autoridad electoral competente, relacionada con funciones de fiscalización.

"Este delito se sancionará con pena de dos a nueve años de prisión, y sanción pecuniaria de doscientos a cuatrocientos días del valor de la Unidad de Medida y Actualización. La imposición de esta pena es sin perjuicio de aquella que le pudiera corresponder por el delito de peculado."



"Artículo 374. Comete el delito de no desempeño del cargo quien, habiendo sido electo gobernador, diputado local, presidente municipal, síndico, o regidor, no se presente, sin causa justificada, a desempeñar el encargo dentro del plazo señalado por la Constitución Política del Estado.

(Reformado, P.O. 19 de julio de 2017)

"Este delito será sancionado con una pena de un mes a un año de prisión y sanción pecuniaria de cien a un mil días del valor de la Unidad de Medida y Actualización."

"Artículo 374. Comete el delito de no desempeño del cargo, la persona que habiendo sido electa en el cargo de la gubernatura, diputación local, titular de presidencia municipal, sindicatura, o regiduría, no se presente, sin causa justificada, a desempeñar el encargo dentro del plazo señalado por la Constitución Política del Estado.

"Este delito será sancionado con una pena de un mes a un año de prisión, la suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años, y sanción pecuniaria de cien a unos mil días del valor de la unidad de medida y actualización."

"Artículo 375. Cometan el delito a que se refiere este capítulo los ministros de culto religioso que por cualquier medio en el desarrollo de los actos propios de su ministerio, bien sea en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar, induzcan al electorado a votar en favor o en contra de algún candidato o partido político, o abstenerse de votar.

(Reformado, P.O. 19 de julio de 2017)

"Este delito se sancionará con sanción pecuniaria de cien a mil días del valor de la Unidad de Medida y Actualización."

"Artículo 375. Cometan el delito de inducción al voto por ministros del culto religioso, las personas ministros de culto religioso que por cualquier medio en el desarrollo de los actos propios de su ministerio, bien sea en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar, induzcan al electorado a votar en favor o en contra de algún candidato o partido político, o coalición, o abstenerse de votar.

"Este delito se sancionará con sanción pecuniaria de cien a quinientos días del valor de la Unidad de Medida y Actualización."

"Capítulo IX

"Violencia política contra las mujeres en razón de género

"Artículo 376. 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. Ejerza 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 menospreciar su imagen pública o limitar sus derechos políticos y electorales.

"Las conductas señaladas en las fracciones I a la VI, serán sancionadas con pena de cuatro a seis años de prisión y sanción pecuniaria de doscientos a trescientos días del valor de la Unidad de Medida y Actualización.

"Las conductas señaladas en las fracciones de la VII a la IX, serán sancionadas con pena de dos a cuatro años de prisión y sanción pecuniaria de cien a doscientos días del valor de la Unidad de Medida y Actualización.



"Las conductas señaladas en las fracciones de la X a la XIV, serán sancionadas con pena de uno a dos años de prisión y sanción pecuniaria de cincuenta a cien días del valor de la Unidad de Medida y Actualización.

"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 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 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."

Conceptos de invalidez.

El actor refiere que las aludidas reformas violentan el marco de atribuciones conferido al Congreso de la Unión por el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General de la República, por las siguientes razones:

- Conforme con la evolución legislativa de dicho precepto fundamental a partir de sus reformas de cuatro de mayo de dos mil nueve, catorce de julio de dos mil once, ocho de octubre de dos mil trece y diez de febrero de dos mil catorce, se advierte que el Poder Reformador de la Constitución, desde dos mil nueve, facultó al Congreso de la Unión para la expedición de una ley general en materia de secuestro, en el dos mil once, se incorporó la trata de personas, en el dos mil trece se reestructuró y se definieron las facultades del Congreso de la



Unión para expedir leyes generales en materias de secuestro y trata de personas, los delitos y faltas contra la Federación, penas y sanciones a imponerse, delincuencia organizada, así como la legislación única en materia procesal penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas; hasta que en la reforma de dos mil catorce se incluyó la materia electoral, en el catálogo de delitos que serían regulados bajo una ley general expedida por el Congreso de la Unión, la cual distribuirá competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno, por excepción y mandato de la propia Constitución.

- En el régimen transitorio de la reforma de dos mil catorce se estableció el plazo para que el Congreso de la Unión expidiera la Ley General en Materia de Delitos Electorales, lo cual se materializó el veintitrés de mayo de dos mil catorce con la publicación de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la cual fue reformada el diez de julio de dos mil quince, incorporando los delitos de desaparición forzada de personas, otras forma de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes, recorriendo la materia electoral hasta el final de la disposición; por lo que al existir una ley general que sólo puede ser expedida por el Congreso de la Unión, los Estados sólo pueden ejercer las competencias que les fueran asignadas por el órgano que expidió la norma.

- La Ley General en Materia de Delitos Electorales tiene por objeto establecer los tipos penales, sanciones, distribución de competencias y coordinación entre entes de gobierno, la tipificación y sanción de conductas se encuentra en los artículos 7 a 20 Bis, los cuales son aplicables a elecciones federales y locales; en lo que respecta a la distribución de competencias, ese ordenamiento establece que las entidades federativas, dentro de su marco de facultades, pueden investigar, perseguir, procesar y sancionar los delitos que establece la ley marco cuando no sean competencia de la Federación, sin que se determine la posibilidad de tipificar delitos en la materia.

- El artículo cuarto transitorio de la ley general establece que los Congresos Locales deben realizar las reformas pertinentes en las leyes para armonizar sus cuerpos normativos con lo previsto en el primer ordenamiento referido, sin que se establezca la facultad de que las entidades federativas tipifiquen los delitos en la materia.



- En la acción de inconstitucionalidad 74/2017 se determinó que los tipos y sanciones relativos a los delitos electorales, por mandato constitucional, deben encontrarse en la ley general, al estar reservados al Congreso de la Unión, manteniendo las entidades federativas las facultades para prevenir, investigar y castigar esos delitos; en la acción de inconstitucionalidad 12/2013 se determinó que en materia de trata de personas, los tipos penales y las sanciones deben encontrarse previstos en la propia ley general; asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas, se determinó que el artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional no autoriza a las entidades federativas a legislar en relación con delitos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes ni requiere de incorporación a los Códigos Penales Locales porque desde la Constitución General se faculta al Congreso de la Unión a emitir una ley general en la materia, que permite a las entidades federativas conocer de los delitos federales tipificados en ella.

- De la interpretación sistemática de los artículos 21 y 22 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales se aprecia que las autoridades locales sólo tienen competencia para investigar, perseguir, procesar y sancionar los delitos establecidos en la ley general cuando no sean competencia de la Federación.

- El Congreso Local se excedió en sus atribuciones al reformar y adicionar su Código Penal, ya que modifica los parámetros establecidos por el legislador en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, ya que sobre un mismo delito, modifica en parte, o en algunos casos toda la descripción típica relacionada con los medios comisivos, los elementos objetivos y subjetivos del delito, los verbos rectores y, en ciertos supuestos, las penas pecuniarias y privativas de la libertad, distorsionando con ello los alcances de los delitos previstos en el ordenamiento general.

- Los tipos penales establecidos en los artículos 3, fracciones VI, VIII, X, XIII y XIV; 7, párrafo primero y fracciones III, IV, XVI; 9, fracciones VII, IX y X; 11, fracciones III, IV, V y VI; 12, párrafo primero y 20 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales se reproducen en sus términos en los artículos 366, fracciones I, III, V, VI, VII y X, párrafo segundo; 370, párrafo primero y fracciones III, V y VII; 371, fracciones XVII, XVIII y XIX; 372, fracciones IV, V, VI y VII; 374, párrafo primero y 376 del Código Penal Local; mientras que en los restantes artículos:



365 a 367, 369 a 372 y 374 a 376, alteraron los tipos penales o sus sanciones previstos en los diversos 3, 5, 7 a 9, 12 y 16 Bis, los cuales inciden en el derecho de votar y ser votado, así como en las funciones principales de las etapas del proceso penal.

- Adicionalmente, los artículos reclamados violan los principios de certeza y seguridad jurídica, ya que convergen en el mismo tiempo y espacio dos ordenamientos jurídicos punitivos que regulan las mismas actividades y funciones electorales, pero a la vez establecen conductas típicas y penas distintas lo cual puede derivar en que los operadores jurídicos al momento de analizar las conductas delictivas relacionadas con la infracción a los derechos a votar y ser votado, así como las directrices de los procesos electorales, adopten determinaciones arbitrarias sin sustento sólido, repercutiendo gravemente en la esfera de los justiciables.

Estudio de fondo.

Son **esencialmente fundados** los conceptos de invalidez de conformidad con las consideraciones siguientes:

Este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas (específicamente en la 74/2017), se controvirtieron diversos artículos del Código Penal del otrora Distrito Federal, hoy Ciudad de México, en materia de delitos electorales, declarándose su invalidez, esencialmente porque 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.

Lo anterior con sustento sustancialmente en las consideraciones siguientes:

- De la evolución del artículo 116, fracción IV, inciso o), de la Constitución General de la República, se advierte que la 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; en tanto que los delitos electorales fueron incluidos recientemente en el artículo 73, fracción XXI, de nuestra Norma Fundamental como materia sujeta a concurrencia y regulación mediante una ley general, la cual deberá contemplar como mínimo los tipos penales y sus sanciones.

- A partir de la reforma constitucional de dos mil catorce, la materia electoral se sujetó a concurrencia específica, en la que 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 primero pertenece al segundo, dentro de esos 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 lo que se corrobora con el artículo segundo transitorio, fracción III, del decreto de reforma constitucional de dos mil catorce, que 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.

- La materia concurrente es 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; 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 reservado al Congreso de la Unión, excluyendo a los demás niveles de gobierno, cuya actuación debe ajustarse a la distribución de competencias y las formas de coordinación que al efecto establezca la propia ley general.

- La distribución de competencias a través de la ley general entre Federación y otros niveles de gobierno no implica que 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 al fin perseguido por el Constituyente Permanente, de lograr una política criminal integral en esa materia, que permita una acción efectiva y coordinada del Estado.



- Lo establecido en los artículos 1 y 21 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales,⁷ en el sentido de que las entidades federativas son competentes para prevenir, investigar, procesar y sancionar los delitos establecidos en ella, no confiere facultad alguna para establecer tipos penales y sanciones en esa materia.

Argumentos que fueron esencialmente retomados en la acción de inconstitucionalidad 80/2019, fallada en sesión de este Pleno de veintisiete de abril de dos mil veinte.

Ahora bien, dado que el fiscal general de la República sostiene que el Congreso del Estado de San Luis Potosí invadió la competencia del Congreso de la Unión en materia de delitos electorales, se debe precisar, en primer término, el alcance de las normas locales que se modificaron.

- El artículo 365 del Código Penal Local, incluye dentro de los sujetos activos de los delitos electorales a los funcionarios partidistas, precandidatos, organizadores de campaña y ministros de culto religioso.

- En el artículo 366 del Código Penal Local, se incluyen los conceptos de candidato, documento público electoral, funcionario partidista, material electo-

⁷ "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."

"Artículo 21. Las autoridades de la Federación serán competentes para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esta ley cuando: I. Sean cometidos durante un proceso electoral federal; II. Se actualice alguna de las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; III. Se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre y cuando produzca o se pretenda que produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o se pretenda que tengan efectos en el extranjero, en términos de los artículos 2o., 3o., 4o., 5o. y 6o. del Código Penal Federal o en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; o, IV. El Ministerio Público Federal ejerza la facultad de atracción cuando se actualice alguno de los siguientes supuestos: a. Cuando los delitos del fuero común tengan conexidad con delitos federales, o b. Cuando el Instituto Nacional Electoral, ejerza su facultad para la organización de algún proceso electoral local, en términos de lo previsto en la Constitución."



ral, organizador de actos de campaña, precandidato, servidor público, violencia política en razón de género; asimismo en los conceptos de funcionarios electorales se hace mención de quienes integran los órganos que cumplen funciones electorales conforme con la legislación electoral en general (sin limitarla sólo a la estatal) y, en lo que respecta a los representantes partidistas, se incluyen a los dirigentes de coaliciones, agrupaciones políticas, quienes sean representantes ante los órganos electorales y los responsables de las finanzas de los partidos, coaliciones y candidatos, en términos de la legislación electoral.

- El artículo 367 del Código Penal Local, incorpora el supuesto específico de sanción a servidores públicos y modifica la sanción para establecer que además de la pena señala por la comisión de algún delito electoral, se impondrá la inhabilitación para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público de dos a seis años.

- En el artículo 369 del Código Penal Local, se modifica la sanción pecuniaria del delito de dolo en la emisión del voto, disminuyéndola, pues originalmente era de sesenta a trescientos días del valor de la Unidad de Medida y Actualización y la reforma la reduce de cincuenta a cien días de dicho valor.

- El artículo 370 del Código Penal Local, dentro del delito de interferencia en el desarrollo del proceso electoral, se incluye:

- La obtención o solicitud de evidencia del elector, respecto de su intención en el sentido de su voto.

- Se impida sin causa legalmente justificada la instalación, cierre, o clausura de una casilla.

- La presión objetiva a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar donde se formen los votantes con la finalidad de orientar el sentido de su voto o para que se abstengan de emitirlo.

- La difusión o publicación por cualquier medio de los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, durante los tres días previos a la elección y hasta el cierre oficial de las casillas.



- La alteración del desarrollo normal de las votaciones, escrutinio o cómputo, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales.

- Realizar, por cualquier medio, actos que provoquen temor o 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.

- La participación por cualquier medio en la alteración del registro de electores, el padrón electoral, los listados nominales, o en la expedición ilícita de credenciales para votar con fotografía.

- Deroga los supuestos relativos a quienes por cualquier medio, participen en la alteración del registro de electores, el padrón electoral, los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar con fotografía, o introduzca o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o destruya o altere boletas o documentos electorales.

• En el artículo 371 del Código Penal Local, dentro del delito de violaciones al proceso electoral se incluye a los funcionarios partidistas y se adicionan los siguientes supuestos:

- Realizar funciones electorales que no le hayan sido encomendadas.

- La abstención de rendir cuentas o realizar la comprobación o justificación de los gastos ordinarios o gastos de eventos proselitistas de campaña de algún partido político, coalición, agrupación política nacional o candidato, una vez que hubiera sido legalmente requerido dentro del ámbito de sus facultades.

- El ocultamiento, alteración o negación de la información que le sea legalmente requerida por la autoridad electoral competente.

- La utilización de facturas, o documentos comprobatorios de gasto de partido político o candidato, alterando el costo real de los bienes o servicios prestados.

Asimismo, se modifica la sanción, que originalmente era de tres meses a cinco años de prisión y sanción pecuniaria de treinta a quinientos días del valor



de la Unidad de Medida y Actualización, para establecerla en dos a seis años de prisión y sanción pecuniaria de cien a doscientos días del valor de la referida medida.

• En el artículo 372 del Código Penal Local, relacionado con el delito de violaciones electorales cometidas por servidores públicos, se adicionan los siguientes supuestos:

- Destinar, usar o permitir usar ilegalmente 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, agrupación política o candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado.

- Proporcionar apoyo o prestación de algún servicio a un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato, sea que lo haga por sí mismo o a través de sus subordinados, en sus horarios de labores.

- Solicitar a sus subordinados, por cualquier medio, aportaciones de dinero o en especie para apoyar a un precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política.

- Abstenerse de entregar o negar, sin causa justificada, la información que le sea solicitada por la autoridad electoral competente, relacionada con funciones de fiscalización.

Asimismo, se modifica la sanción del delito que, previo a la reforma, correspondía a un parámetro de tres meses a seis años de prisión y sanción pecuniaria de treinta a seiscientos días del valor de la Unidad de Medida y Actualización, para establecerla en un margen de dos a nueve años de prisión y sanción pecuniaria de doscientos a cuatrocientos días del mencionado valor.

• En el artículo 374 del Código Penal Local, que prevé el delito de no desempeño del cargo de elección popular para el que se fue electo (edilicio, diputación o gubernatura), se agrega a la sanción la suspensión de los derechos políticos hasta por seis años.



- En el artículo 375 del Código Penal Local, relativo al delito de inducción al voto por ministros del culto religioso, se reduce el tope máximo, ya que el margen previo a la reforma se establecía de cien a mil días del valor de la unidad de medida de actualización y en la reforma se determina de cien a quinientos días del citado valor.

- Se agrega el capítulo IX y el artículo 376 del Código Penal Local, relacionado con la violencia política contra las mujeres en razón de género, estableciendo los supuestos que lo actualizan, las sanciones y agravantes correspondientes.

De lo anterior, se advierte claramente que los artículos reclamados inciden en alguno de los elementos de los tipos penales relativos a diversos delitos electorales, ya que se refieren a la acción u omisión, el bien jurídico protegido, los sujetos activo y pasivo, ciertas calidades específicas en los sujetos activo o pasivo, el objeto material, los medios utilizados, las circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión, elementos normativos y subjetivos específicos; o bien, repercuten en la sanción correspondiente a las conductas antijurídicas.

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que el trece de abril del año pasado, 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 3,⁸ a fin de prever la definición de violencia política contra las mujeres en razón de género; asimismo, se adicionó

⁸ "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."



un artículo 20 Bis, para tipificar el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, así como sus sanciones.⁹

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-

⁹ (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. Ejera 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. Ejera 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.



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, los preceptos reclamados inciden en elementos cuya legislación es exclusiva del Congreso de la Unión, lo cual implica violación a los artículos 16 y 73, fracción XXI, de la Constitución General de la República en tanto que, por la materia de regulación, se traduce en un acto legislativo emitido por una autoridad incompetente, en el caso, el Congreso de San Luis Potosí.

Por todo lo anterior, se declara la invalidez de los artículos 365, 366, fracciones I a la X y párrafo último, 367, 369, párrafo último, 370, 371, párrafos primero, fracciones XII, XV a XIX, y último; 372, párrafos primero, fracciones II a la VII y último, 374, 375 y 376 del Código Penal Local.

SEXTO.—Efectos. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 45,¹⁰ en relación con el diverso 73, todos de la ley reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte considera que debe declararse la inconstitucionalidad de los artículos 365, 366, fracciones I a la X, y párrafo último, 367, 369, párrafo último, 370, 371, párrafos primero, fracciones XII, XV a XIX, y

"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."

¹⁰ "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."



último; 372, párrafos primero, fracciones II a la VII y último, 374, 375 y 376, del Decreto 784 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas porciones normativas, entre otras, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial del gobierno del Estado "Plan de San Luis", el veinticuatro de octubre de dos mil veinte.

Extensión de efectos.

El artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria, faculta a este Alto Tribunal, para que, en los casos en que se declare la invalidez de una norma general, se extiendan sus efectos a todas aquellas cuya validez dependa de la expulsada.

Asimismo, es criterio de este Pleno que para decretar esa invalidez es necesario verificar que las normas respecto de las cuales se extiendan los efectos invalidantes regulen o se relacionen directamente con algún aspecto previsto en las invalidadas, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer.¹¹

En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que las normas referidas se encuentran vinculadas con el motivo de inconstitucionalidad por el que se invalidaron las normas reclamadas, en el caso, la incompetencia del Congreso de San Luis Potosí para regular elementos de los tipos penales relativos a diversos delitos electorales, ya que se refieren a la acción u omisión, el bien jurídico protegido, los sujetos activo y pasivo, ciertas calidades específicas en los sujetos activo o pasivo, el objeto material, los medios utilizados, las circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión, elementos normativos y subjetivos específicos; o bien, repercuten en la sanción correspondiente a las conductas antijurídicas; cuestiones cuya legislación es exclusiva del Congreso de la Unión, conforme con lo previsto en el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución General de la República, lo cual se evidencia de su contenido que es el siguiente:

¹¹ Criterio sustentado en la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 32/2006: "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, registro digital: 176056.



"Artículo 366. Para los efectos de este título, se entiende por: ..."

"Artículo 369. Comete el delito de dolo en la emisión del voto quien:

"I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos que señala la ley electoral vigente en el Estado;

"II. Vote más de una vez en la misma elección;

"III. Viole de cualquier manera el secreto de voto;

"IV. Vote o pretenda votar con una credencial de la que no sea titular; o,

"V. Suplante a un votante. ..."

"Artículo 371.

"...

"I. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga uso indebido de documentos relativos al padrón electoral o de cualquier documento de los organismos electorales, según la elección de que se trate;

"II. Induzca o altere los resultados electorales, sustraiga, modifique o destruya boletas electorales;

"III. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos oficiales en los términos legales, sin mediar causa justificada;

"IV. Obstruya el desarrollo normal de la votación, sin mediar causa justificada;

"V. En el ejercicio de sus funciones, ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar en que los propios electores se encuentren formados;

"VI. Instale, abra o cierre dolosamente una urna o casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia; la instale en lugar distinto al legalmente señalado, sin que exista causa justificada o impida su instalación;



"VII. Expulse, sin causa justificada, de la casilla electoral al representante de un partido político debidamente acreditado o coarte los derechos que la ley le concede;

"VIII. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, sus obligaciones electorales en perjuicio del proceso;

"IX. Conociendo la existencia de condiciones o actividades que atenten contra la libertad o el secreto del voto, no tome las medidas conducentes para que cesen, en el ámbito de su competencia;

"X. Permita o tolere que un ciudadano emita su voto, a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que introduzca en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales;

"XI. Propague dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados;

"...

"XIII. Retenga o no entregue, en los términos electorales correspondientes, los paquetes electorales;

"XIV. Realice propaganda electoral o proselitismo mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral; ..."

"Artículo 372. Comete el delito a que se refiere este capítulo quien, siendo servidor público:

"I. Obligue a sus subordinados a emitir sus votos en favor de determinado partido o candidato; ..."

Sin que de lo anterior se advierta que las normas referidas se refieran exclusivamente al ámbito de atribuciones de las entidades federativas en materia de delitos electorales, en el caso, la prevención, investigación y procedimiento de los delitos.



Por tanto, en los artículos transcritos se advierte el mismo vicio por los que este Tribunal Pleno invalidó los expresamente reclamados por la parte actora.

Lo anterior, porque desde la reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de diez de febrero de dos mil catorce, ya se establecía la facultad del Congreso de la Unión de expedir las Leyes Generales en Materia de Delitos Electorales.

Ahora bien, el Código Penal del Estado de San Luis Potosí fue publicado con posterioridad a esa reforma constitucional en la edición extraordinaria del Periódico Oficial del Estado, el veintinueve de septiembre de dos mil catorce, entrando en vigor por disposición expresa de su artículo primero transitorio el treinta siguiente.

Por tanto, los artículos especificados en este apartado de extensión de efectos invalidantes, presentan el mismo vicio de inconstitucionalidad que los expresamente reclamados, en el caso, se emitieron por el Congreso Local, sin tener las facultades para ello, ya que en materia de delitos electorales la competencia para establecer los elementos de los tipos penales relativos a diversos delitos electorales; o bien, la sanción correspondiente a las conductas antijurídicas es privativa del Congreso de la Unión.

En consecuencia, dada la vinculación de los artículos referidos con los que fueron declarados inválidos por esta Suprema Corte en el considerando quinto, lo procedente es que este Pleno haga extensivos los efectos invalidantes de estos últimos a los primeros.

Los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas, al encontrarse viciados de origen, deberán, previa reposición del procedimiento, aplicar el tipo penal previsto en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, vigente al momento de la comisión de los hechos delictivos, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*.

Las declaratorias de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí, sin perjuicio de que se apliquen los principios en materia penal, de conformidad con los artículos 105 constitucional y 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 decretada tendrá efectos retroactivos al veinticinco de octubre de dos mil veinte, por cuanto hace a los preceptos reclamados y al treinta de septiembre de dos mil catorce en lo que atañe a los diversos respecto de los cuales se hace extensiva su invalidez, fechas en la que entraron en vigor las disposiciones referidas.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí; a los Tribunales Colegiado en Materia Penal y Unitario del Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, con residencia en San Luis Potosí y Ciudad Valles.

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 365, 366, fracciones de la I a la X, y párrafo último, 367, 369, párrafo último, 370, 371, párrafos primero, fracciones XII y de la XV a la XIX y último; 372, párrafos primero, fracciones de la II a la VII, y último, 374, 375 y 376 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, reformados, adicionados y derogado, respectivamente, mediante el Decreto 0784, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de octubre de dos mil veinte, en los términos del considerando quinto de esta decisión y, por extensión, la de los artículos 366, párrafo primero, 369, párrafo primero, fracciones de la I a la V, 371, fracciones de la I a la XI, XIII y XIV y 372, fracción I, del ordenamiento legal invocado, por las razones expuestas en el considerando sexto de esta determinación.

TERCERO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en el considerando sexto de esta ejecutoria, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de San Luis Potosí.



CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí; a los Tribunales Colegiado en Materia Penal y Unitario del Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, con residencia en San Luis Potosí y ciudad Valles 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 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 y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y al catálogo temático del estudio de fondo.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena sólo por reconocer la legitimación del fiscal general de la República, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales sólo por reconocer la legitimación del fiscal general de la República, Pardo Rebolledo sólo por reconocer la legitimación del fiscal general de la República, Piña Hernández sólo por reconocer la legitimación del fiscal general de la República, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de reconocer que las normas impugnadas son impugnables tanto por el fiscal general de la República como por los partidos políticos, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Por tanto, por mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea se aprobó que los partidos



políticos tienen legitimación para impugnar vía acción de inconstitucionalidad las normas penales relacionadas con los procesos electorales.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve 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 y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de la temática de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 365, 366, fracciones de la I a la X, y párrafo último, 367, 369, párrafo último, 370, 371, párrafos primero, fracciones XII y de la XV a la XIX, y último, 372, párrafos primero, fracciones de la II a la VII, y último, 374, 375 y 376 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, reformados, adicionados y derogado, respectivamente, mediante el Decreto 0784, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de octubre de dos mil veinte. El Ministro Laynez Potisek votó en contra, por la invalidez de las normas impugnadas por violación a la veda electoral, y anunció voto particular. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con la invalidez extensiva a otros preceptos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con la invalidez extensiva a otros preceptos, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 366, párrafo primero, 369, párrafo primero, fracciones de la I a la V, 371, párrafo primero, fracciones de la I a la XI, XIII y XIV, y 372, fracción I, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con la invalidez extensiva a otros preceptos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con la invalidez extensiva a otros preceptos, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando



sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) 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 San Luis Potosí, 3) determinar que se apliquen los principios en materia penal, 4) determinar que la declaratoria de invalidez decretada tenga efectos retroactivos al veinticinco de octubre de dos mil veinte, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, 5) determinar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas, al encontrarse viciados de origen, deberán, previa reposición del procedimiento, aplicar el tipo penal previsto en 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* y 6) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de San Luis Potosí, así como a los Tribunales Colegiado en Materia Penal y Unitario del Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de San Luis Potosí con residencia en San Luis Potosí y ciudad Valles. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez 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 y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de veintidós de febrero de dos mil veintiuno previo aviso a la presidencia.

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 de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de noviembre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 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 6 de diciembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESA-
CIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULO
33, PÁRRAFO PRIMERO, 68, 69, FRACCIÓN III, 70 Y TRANSITORIO
SEXTO DE LA LEY DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE LA CIUDAD DE
MÉXICO).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARGUMENTOS TENDENTES
A DEMOSTRAR LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE
DIO ORIGEN A LAS NORMAS IMPUGNADAS DEBEN EXAMINARSE PRE-
VIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER
COMO EFECTO LA INVALIDEZ TOTAL DE AQUÉLLAS, QUE HAGA INNECE-
SARIO SU ESTUDIO (DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL SIS-
TEMA ANTICORRUPCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y EL DECRETO POR
EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA
EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PUBLICA-
DOS EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL PRIME-
RO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE).**

**III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO. CONTEXTO
NORMATIVO QUE LO RIGE (DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY
DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y EL DECRE-
TO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA ESPECIA-
LIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO,
PUBLICADOS EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA
EL PRIMERO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE).**

**IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. ASPECTOS RELEVANTES DEL QUE DIO
LUGAR AL DECRETO IMPUGNADO (DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA
LEY DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y DECRETO
POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA ESPECIALI-
ZADA EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PU-
BLICADOS EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL
PRIMERO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE).**

**V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. POTENCIAL INVALIDANTE DE LA FALTA
DE ACREDITACIÓN DE LLEVAR A CABO UNA CONVOCATORIA ADECUADA,**



DE LA CARENCIA DE DISTRIBUCIÓN DE LOS DICTÁMENES RESPECTIVOS CON, AL MENOS, CUARENTA Y OCHO HORAS DE ANTICIPACIÓN Y DE LA AUSENCIA DE MOTIVACIÓN DE LA DISPENSA DE LA DISTRIBUCIÓN Y LECTURA DE LOS REFERIDOS DICTÁMENES (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PUBLICADOS EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL PRIMERO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y DEL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL TÍTULO DEL CAPÍTULO ÚNICO DEL TÍTULO SÉPTIMO Y SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 74 Y 75 DE LA LEY DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PUBLICADOS EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL QUINCE DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE Y EL DIEZ DE ENERO DE DOS MIL VEINTE, RESPECTIVAMENTE).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PUBLICADOS EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL PRIMERO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE Y, POR EXTENSIÓN, DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y DEL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL



TÍTULO DEL CAPÍTULO ÚNICO DEL TÍTULO SÉPTIMO Y SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 74 Y 75 DE LA LEY DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PUBLICADOS EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL QUINCE DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE Y EL DIEZ DE ENERO DE DOS MIL VEINTE, RESPECTIVAMENTE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2017 Y SUS ACUMULADAS 122/2017, 123/2017 Y 135/2017. INTEGRANTES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 16 DE ENERO DE 2020. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

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

Sentencia

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, promovidas por integrantes de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México y por el representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante las que se impugnaron la Ley del Sistema Anticorrupción y la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, ambas de la Ciudad de México, publicadas el primero de septiembre de dos mil diecisiete.

I. Antecedentes y trámite de la demanda

1. **Demandas.** Mediante escritos presentados el trece y veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se promovieron las siguientes acciones de inconstitucionalidad en contra de la aprobación, promulgación y publicación de las normas que se detallan en seguida:



Promoventes	Legislación reclamada pertenecientes al ordenamiento jurídico de la Ciudad de México
Integrantes de la Asamblea Legislativa	<ul style="list-style-type: none">• Ley del Sistema Anticorrupción, en contra de diversos artículos especificados en los conceptos de invalidez.• Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, en contra de diversos artículos especificados en los conceptos de invalidez.
Integrantes de la Asamblea Legislativa	<ul style="list-style-type: none">• Ley del Sistema Anticorrupción; en particular, el artículo 33.
Integrantes de la Asamblea Legislativa	<ul style="list-style-type: none">• Ley del Sistema Anticorrupción, en contra de diversos artículos.• Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada, en contra de diversos artículos.
Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none">• Artículo 11, fracción XII, en la porción normativa que dice "<i>las medidas precautorias de arraigo</i>", de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

2. **Conceptos de invalidez.** En estas demandas se expusieron los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación.

3. Por lo que hace al primer escrito promovido por los integrantes de la Asamblea Legislativa (acción de inconstitucionalidad 121/2017), se desprende lo siguiente:

a) **Cuestión previa.** El artículo 113 de la Constitución General contiene la descripción general y el marco de referencia mínimo del sistema nacional anticorrupción, el cual se ve complementado con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Por tanto, las Legislaturas Locales deben establecer sistemas anticorrupción en armonía con el sistema federal.

b) **Primero.** La Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México transgrede el artículo 1o. de la Constitución General, en relación con los principios de seguridad y legalidad, pues lleva



implícita una violación a los instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano que integran la Ley Suprema de la Unión: a saber, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción (en especial, lo previsto en los artículos 13 y 36, del primer tratado, y III, numeral 11, del segundo). Ello, pues la Asamblea Legislativa ha atacado las medidas orientadas a garantizar el combate efectivo a la corrupción, sin respetar la esencia de dichos instrumentos internacionales: que la sociedad participe en los esquemas anticorrupción con la mayor independencia posible de los entes públicos. Situación que no ocurre cuando el fiscal especializado en combate a la corrupción es elegido por la Legislatura, alejándose del espíritu o principio rector de la independencia que debe tener del poder público a que aluden los citados tratados internacionales.

c) **Segundo.** Se actualiza una violación a lo establecido en los artículos 16, 102, apartado A, 122, 113 y 133 de la Constitución, en relación con lo previsto en los numerales 10 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y décimo octavo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia político-electoral.

d) El artículo 102 de la Constitución Federal prevé que la Fiscalía General de la República contará con una Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, cuyo titular será nombrado y removido por el fiscal general, cuestión que puede ser objetada por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Lineamiento que se complementa con el artículo décimo octavo transitorio del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en el que se señala que, a partir de la entrada en vigor de dicha reforma, el Senado nombrará por dos terceras partes de sus miembros presentes al titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción.

e) Bajo esa tónica, y tomando en cuenta que en el Texto Constitucional se prevén votaciones calificadas para elegir a cargos públicos de relevancia para el sistema anticorrupción, se afirma que la legislación reclamada omitió dolosamente prever el requisito de mayoría calificada para la respectiva designación del fiscal anticorrupción de la Ciudad de México. La exigencia de mayoría calificada implica la necesidad de ampliar el consenso entre las fuerzas políticas, en



virtud de que se trata de un aspecto trascendente para la sociedad. Ejemplo de lo anterior es que en otros cargos relevantes para la propia Ciudad de México, la Constitución Local exige mayoría calificada, por ejemplo, para elegir a los integrantes del Consejo Judicial Ciudadano (artículo 37, numeral 2), al titular de la Fiscalía General de Justicia (artículo 46, apartado c, numeral 8), al titular de la secretaría encargada del control interno (artículo 61, numeral 3) y al titular de la entidad de fiscalización (artículo 62, numeral 5). Cuestión que se hace evidente, se reitera, cuando en la propia Constitución General, el mencionado artículo décimo octavo transitorio prevé que el fiscal anticorrupción federal será designado por el Senado, pero por las dos terceras partes de sus miembros presentes.

f) Sin embargo, los artículos 9 de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y 68 de la Ley del Sistema Anticorrupción, ambos de la Ciudad de México (que prevén que el fiscal anticorrupción será designado por el Poder Legislativo con la aprobación únicamente de la mayoría simple de los miembros presentes del Pleno entre una terna enviada por el jefe de Gobierno) transgreden el principio de supremacía constitucional, pues precisamente no se ajustan al método de nombramiento calificado que se encuentra estipulado en los citados preceptos 122 y 133 constitucionales y en el referido artículo transitorio.

g) **Tercero.** Se insiste que concurre una transgresión al artículo 113 constitucional que estipula las bases mínimas del Sistema Nacional Anticorrupción, ya que la normatividad impugnada se aleja de los principios democráticos que debe regir el actuar de todas las autoridades del Estado Mexicano.

h) De acuerdo con el Texto Constitucional, por lo que hace al diseño del sistema anticorrupción, a cada ente público le fueron asignadas funciones o tareas específicas: los Congresos Federales y Locales intervendrán en los ámbitos de fiscalización, las controlarías vigilarán, las procuradurías investigarán, los tribunales administrativos sancionarán. Empero, sin tomar en cuenta lo anterior, la Asamblea Legislativa emitió una ley de combate a la corrupción en la que la persona titular de la Fiscalía Anticorrupción será aprobada por una mayoría simple, como si fuera cosa de poca relevancia. El sistema anticorrupción, aunque parezca una obviedad, es un sistema y, para que funcione, es necesario que todas las instancias involucradas se regulen en el mismo sentido.



i) **Cuarto.** Hay una transgresión al artículo 72 de la Constitución Federal y a los numerales 92 y 93 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa que implica violaciones en el procedimiento, pues en la aprobación de la legislación reclamada existió una falta de acatamiento al procedimiento legislativo, ya que el jefe de Gobierno publicó la ley con modificaciones relevantes por lo que hace a la elección del fiscal anticorrupción, mismas que no fueron turnadas a la Asamblea Legislativa para su revisión, discusión y posterior aprobación por parte del Pleno.

j) Aunado a ello, existen inconsistencias en cuanto a la necesidad de un mayor consenso para el nombramiento del titular de la Fiscalía Anticorrupción, a la luz de los requisitos establecidos para la elección de otros funcionarios públicos que, no menos importante, sí tienen menor jerarquía dentro del sistema anticorrupción y que son electos por mayoría calificada de los integrantes presentes en ese momento de la Asamblea Legislativa: el titular de la Contraloría General y el Auditor Superior. Consecuentemente, se solicita la inconstitucionalidad de los artículos 9 y tercero transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y 68 y sexto transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción, ambas de la Ciudad de México.

k) Por último, se requiere la suspensión de todo el proceso de nombramiento del fiscal especializado para conservar la materia de la acción de inconstitucionalidad.

4. El segundo escrito de demanda fue presentado por los mismos integrantes de la Asamblea Legislativa (acción de inconstitucionalidad 122/2017), quienes tras relatar los antecedentes de la ley reclamada, razonaron lo que sigue:

a) **Único.** El artículo 1o. constitucional establece claramente que la Asamblea Legislativa tiene la obligación de emitir leyes armonizadas con los estándares internacionales. Bajo esa premisa, en el caso se actualiza una violación al principio de progresividad de los derechos humanos político-electorales y a lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ordenamiento motor para la creación del sistema anticorrupción. Particularmente, a lo previsto en el artículo 6, numeral 2, de la convención, que señala que cada Estado parte deberá otorgar al órgano u órganos encargados de combatir la



corrupción la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida.

b) Así, el artículo 33 de la Ley del Sistema Anticorrupción, que prevé la figura y mecanismo de nombramiento del secretario técnico del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, es contradictorio con el décimo tercero transitorio de la Constitución de la Ciudad de México, que dispone que, de conformidad con la Constitución Federal y las leyes generales, la Asamblea Legislativa está obligada a expedir las leyes y a llevar a cabo las adecuaciones normativas en materia al combate a la corrupción. Por ello, debe tomarse en cuenta que la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en sus artículos 29 y 33, párrafos primero y segundo, mandata que el secretario técnico del Sistema Nacional Anticorrupción será nombrado o removido por el órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva.

c) El citado artículo 33 de la ley local se aleja de los lineamientos mencionados y contraviene el régimen nacional, ya que en el caso de la Ciudad de México, el secretario técnico será nombrado por el órgano legislativo, cuando en el Sistema Nacional Anticorrupción el órgano designante es un ente plural, apolítico y preponderantemente ciudadano (lo que genera un mayor control ciudadano).

d) Consiguientemente, el artículo reclamado transgrede el principio de supremacía constitucional, ya que pasa por alto que la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción forma parte de la ley suprema de la Unión y no toma en cuenta lo previsto en los citados artículos 29 y 33 de esa legislación general sobre el mecanismo de designación del secretario técnico del sistema.

e) Finalmente, se solicita la suspensión de todo el proceso de nombramiento del secretario técnico para conservar la materia de la acción de inconstitucionalidad.

5. En el tercer escrito de demanda presentado por los mismos integrantes de la Asamblea Legislativa (acción de inconstitucionalidad 123/2017), se manifestaron los razonamientos que siguen en nueve conceptos de invalidez:



a) **Primero.** El artículo 68 de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México viola los artículos 40 y 122, apartado D, de la Constitución Federal y séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince, que mandata que los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las leyes generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales. Así, se estableció un orden jerárquico que debe ser acatado: la Constitución Federal, la ley general, la Constitución de la Ciudad de México y las leyes locales en materia anticorrupción.

b) En ese tenor, se resalta que la propia Constitución de la Ciudad de México, en su artículo 44, apartado A, numeral 4, dispone que el titular de la Fiscalía General de Justicia durará cuatro años y será electo por mayoría calificada del Congreso a propuesta del Consejo Judicial Ciudadano, mediante un proceso de examinación público y abierto, mismo que podrá ser ratificado por un periodo más a propuesta de dicho consejo.

c) Así, se aduce que el citado artículo 68 de la ley local se emitió sin observar los mandatos de la ley general y la Constitución Local, pues al establecerse en la norma reclamada una duración en el cargo del fiscal anticorrupción de siete años prorrogables, se asigna un mayor ejercicio en el cargo que al fiscal general de la Ciudad de México que sólo dura cuatro años prorrogables. Con ello, se rompe lo preceptuado en el texto de la Constitución Federal en cuanto a que el sistema anticorrupción local debe tener un contenido jurídico congruente, lógico y materialmente sistemático para garantizar el combate a la corrupción.

d) **Segundo.** El artículo 69, fracción III, de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México viola los artículos 40 y 122, apartado D, de la Constitución Federal y séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince. De la misma forma en que se razonó en el concepto de invalidez anterior, se afirma que hay una afectación al principio de jerarquía (al dejarse de observar una norma de mayor rango como la Constitución Local), ya que la norma reclamada se contraría con lo previsto en el artículo 44, apartado A, numeral 5, de la Constitución de la Ciudad de México: mientras que en el precepto impugnado, para ser fiscal anticorrupción, se exige un título profesional de licenciado en derecho o su equivalente con una antigüedad mínima de diez años, el texto constitucional de la Ciudad de México



exige para ser fiscal general que se cuente con título de licenciado en derecho con una experiencia mínima de cinco años.

e) **Tercero, cuarto y quinto.** Los artículos 70, 71 y sexto transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México violan los artículos 40 y 122, apartado D, de la Constitución Federal y séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince. En la misma tónica que lo argumentado en el concepto de invalidez anterior, se alega que hay una incidencia en el principio de jerarquía, pues las normas impugnadas desatienden lo contenido en la Constitución de la Ciudad de México (se transcriben los preceptos, reiterando la petición de inconstitucionalidad): **i)** el artículo 70 reclamado es contradictorio con los artículos 37, numeral 3, inciso c), y 44, apartado C, numeral 1, de la Constitución Local; **ii)** el artículo 71 reclamado es contradictorio con los artículos 37, numeral 3, inciso c), y 44, apartado A, numeral 1, de la Constitución Local; y, **iii)** el artículo sexto transitorio reclamado es contradictorio con los artículos 37, numeral 3, inciso c), y 44, apartado A, numeral 4, de la Constitución Local.

f) **Sexto a noveno.** Los artículos 9, 10, fracción III, 12 y tercero transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México violan los artículos 40 y 122, apartado D, de la Constitución Federal y séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince. Bajo los mismos razonamientos que en los conceptos de invalidez previos, se alega que hay una incidencia en el principio de jerarquía, pues las normas impugnadas desatienden lo contenido en la Constitución de la Ciudad de México (se transcriben los preceptos, reiterando la petición de inconstitucionalidad): **i)** el artículo 9 reclamado es contradictorio con los artículos 37, numeral 3, inciso c), y 44, apartado A, numeral 4, de la Constitución Local; **ii)** el artículo 10, fracción III, reclamado es contradictorio con el artículo 44, apartado A, numeral 5, de la Constitución Local; **iii)** el artículo 12 reclamado es contradictorio con el artículo 37, numeral 3, inciso c), de la Constitución Local; y, **iv)** el artículo tercero transitorio reclamado es contradictorio con los artículos 37, numeral 3, inciso c), y 44, apartado A, numeral 4, de la Constitución Local.

6. En el escrito de demanda presentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (acción de inconstitucionalidad 135/2017), se plantearon los argumentos que siguen:



a) El artículo 11, fracción XII, en la porción normativa que dice "*las medidas precautorias de arraigo*", al posibilitar la solicitud de este tipo de medidas a las personas que se investigan por hechos que la ley señale como delitos de corrupción, constituye una violación a los derechos humanos a la libertad personal, libertad de tránsito, así como a los principios pro persona, presunción de inocencia, legalidad, seguridad jurídica y debido proceso, consagrados en los artículos 1, 11, 14, 16 y 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Federal y en otros preceptos de tratados internacionales.

b) Para justificar lo anterior, en un primer momento, se relataron ciertos antecedentes de suma importancia. Se inició el documento manifestando que, antes de la reforma constitucional de dos mil ocho, la Constitución Federal no contemplaba la figura de arraigo. Incluso, en la acción de inconstitucionalidad 20/2003, la Suprema Corte declaró la invalidez del artículo 112 Bis del Código de Procedimientos Penales por transgredir el derecho a la libertad personal, toda vez que contemplaba que una persona podía ser privada de su libertad por treinta días, aunque la averiguación no contara con datos suficientes que permitieran establecer que un hecho ilícito era responsabilidad de dicha persona.

c) Fue hasta la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho que se incorporó el arraigo al texto del artículo 16 constitucional, limitando su procedencia exclusivamente para delitos de delincuencia organizada y bajo ciertas condicionantes. En el artículo décimo primero transitorio de esa reforma constitucional se dispuso que, en tanto entrara en vigor el nuevo sistema procesal acusatorio, se autorizaba a los agentes del Ministerio Público a solicitar al Juez el arraigo domiciliario cuando se tratara de delitos graves y hasta por un máximo de noventa días.

d) Ya con dicha normatividad, la Comisión Nacional hizo referencia a lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 29/2012 (Aguascalientes), 20/2013 (Baja California Sur) y 22/2013 (Hidalgo), en donde esta Suprema Corte analizó legislaciones estatales que implementaron la figura de arraigo, declarándose su inconstitucionalidad. De esos precedentes, dice la Comisión, se extrajeron las siguientes notas características: i) el arraigo sólo puede decretarse por autoridad judicial a petición del Ministerio Público; ii) tratándose de delitos de delincuencia organizada, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale (delitos que se establecen expresamente en la Ley Federal contra la Delincuencia



Organizada); iii) por un plazo de 40 días siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de las personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia; y, iv) el plazo podrá prorrogarse, siempre que el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen y la duración total del arraigo no podrá exceder de 80 días. Argumentándose, a su vez, que el citado artículo décimo primero transitorio no implica una permisón o habilitación para que las autoridades estatales legislen sobre el arraigo.

e) Con base en lo anterior, la Comisión Nacional razona que el catálogo de delitos que pueden ameritar el arraigo es limitado, donde no se encuentran los delitos en materia de corrupción, por lo que el artículo reclamado indebidamente amplía la procedencia de la figura del arraigo.

f) En el Código Penal para el Distrito Federal, en los títulos décimo octavo a vigésimo, se establecen los delitos que constituyen hechos de corrupción; sin embargo, ninguno de ellos está relacionado con la delincuencia organizada. Además, la figura de arraigo no se encuentra prevista dentro de las medidas cautelares que permite el Código Nacional de Procedimientos Penales (en particular, lo previsto en el artículo 155), en virtud de no ser una medida que sea posible aplicar para otros delitos distintos a los de la delincuencia organizada y, por ende, no es una medida de la que los órganos locales de investigación pueden disponer.

g) En otras palabras, de una interpretación sistemática del Código Nacional de Procedimientos Penales se desprende que la autoridad judicial solamente podrá autorizar como medidas cautelares o precautorias restrictivas de la libertad las que estén establecidas en dicho código y en las leyes especiales; entre ellas, la Ley Federal de Delincuencia Organizada. Consiguientemente, los órganos de investigación no pueden solicitar como medida cautelar la figura de arraigo, fuera de los casos permitidos constitucional y legalmente para delitos de delincuencia organizada.

h) Esta interpretación del alcance del arraigo se deriva a su vez del propio procedimiento de reforma constitucional, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, así como de los antiguos criterios jurisprudenciales reflejados en las tesis de rubro: "ARRAIGO PENAL. EL ARTÍCULO 122 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE



CHIHUAHUA QUE LO ESTABLECE, VIOLA LA LIBERTAD DE TRÁNSITO CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." y "ARRAIGO PENAL. EL ARTÍCULO 122 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA QUE LO ESTABLECE, VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD PERSONAL QUE CONSAGRAN LOS ARTÍCULOS 16, 18, 19, 20 Y 21 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

i) Bajo esta tónica, la Comisión Nacional argumenta que la norma reclamada que da pie al arraigo en contra de una persona por delitos distintos a los de la delincuencia organizada generan la siguientes afectaciones: i) la detención de una persona, sin indicios de responsabilidad penal, se traduce en una restricción al derecho a la libertad personal y a los principios de presunción de inocencia, seguridad jurídica, legalidad y pro persona; ii) la persona sometida al arraigo recibe el trato de un indiciado, atentando contra la presunción de inocencia y la seguridad de las personas; iii) se afecta el debido proceso; y, iv) se incide en el principio pro persona, pues ante la posibilidad de aplicarse medidas cautelares menos lesivas, se permite optar por la que más agravia a las personas.

j) Por último, se explica que en el derecho internacional no es aceptada la figura de arraigo y se solicita que ante la declaración de inconstitucionalidad de la norma reclamada, se invaliden todas aquellas relacionadas por cuestión de efectos, o que, en su caso, si se optara por una interpretación conforme, se haga siempre que la misma confiera mayor protección legal.

7. Admisión y trámite. En relación con el trámite de las acciones, consta que los tres escritos de demanda interpuestos por los integrantes de la Asamblea Legislativa se recibieron en esta Suprema Corte el trece de septiembre de dos mil diecisiete (uno a las once dieciséis horas, otro a las once diecisiete horas y el último a las once dieciocho horas).

8. Por acuerdo de dieciocho de septiembre, el Ministro presidente dio cuenta del primer escrito, lo registró con el número de acción de inconstitucionalidad 121/2017 y designó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento. Ese mismo día, por un diverso acuerdo, el Ministro presidente tuvo por presentados los otros dos escritos, asignándoles los números de expediente 122/2017 y 123/2017, respectivamente, y acumulándolos al primero.



9. El veinticinco de septiembre siguiente, inició la participación del Ministro instructor, quien dio cuenta de las tres demandas de inconstitucionalidad, las admitió a trámite y tuvo a los Poderes Legislativos y Ejecutivo de la Ciudad de México como las entidades que aprobaron, emitieron y promulgaron el decreto impugnado, por lo que les solicitó su informe en un plazo de quince días hábiles. Asimismo, se dio vista al procurador general de la República para la formulación del pedimento correspondiente y se resolvió que no era viable acordar de conformidad la medida cautelar de suspensión solicitada en las acciones de inconstitucionalidad 121/2017 y 122/2017, pues ésta no se prevé para el presente medio de control constitucional.

10. Días más tarde, el dos de octubre de dos mil diecisiete, el Ministro presidente tuvo por recibida la demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, asignándole el número de expediente 135/2017 y acumulándola a la citada en párrafos previos. Al día siguiente, el Ministro instructor admitió a su vez tal demanda, dio vista a la Asamblea Legislativa y al jefe de Gobierno para que rindieran su informe y otorgó su participación en el procedimiento a la Procuraduría General de la República.

11. **Trámite del expediente.** Hecho lo anterior, se siguió la instrucción y trámite del asunto, en el que, entre otras cuestiones, se tuvieron por desahogados los documentos enviados por la autoridad requerida, así como por presentados los informes del Poder Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad de México.

12. **Informe del jefe de Gobierno.** Al respecto, a través de un escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, el director general de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México rindió un informe por lo que hace a todas las acciones de inconstitucionalidad, expresando únicamente que, en relación con su intervención en el caso, la promulgación de los decretos mediante los que se expidieron la Ley del Sistema Anticorrupción y la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, se hizo en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 122, apartado A, base III, de la Constitución Federal, primero y segundo transitorios de la reforma constitucional federal de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, y 48, 49 y 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.



13. **Informe del Poder Legislativo.** El presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa presentó su informe por escrito recibido el diez de noviembre de dos mil diecisiete, dividiendo su escrito en varios apartados.

14. Por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad 121/2017, se afirmó lo que sigue respecto a los conceptos de invalidez:

a) Primer concepto de invalidez. Contrario a lo señalado por la accionante, y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo III, numeral 1, de la Convención Interamericana contra la Corrupción, el paquete de iniciativas para la creación del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México contó con mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales. Se realizaron y tomaron en cuenta diversas actividades que reforzaron el análisis y estudio de las iniciativas en cuestión y en las que se contó con la participación de especialistas en materia de anticorrupción, académicos, estudiantes, universitarios, empresarios, sociedad civil y funcionarios públicos. A partir de ello, se creó la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción cumpliendo con los imperativos constitucionales y convencionales.

b) Segundo concepto de invalidez. El artículo 113 de la Constitución Federal señala que las entidades federativas cuentan con la atribución de establecer sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detención y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción. Por su parte, el artículo 36 de la Ley General del Sistema Anticorrupción prevé las bases mínimas a las que están obligados los sistemas locales que se han de implementar en las entidades federativas. Todos estos lineamientos fueron acogidos en la legislación de la Ciudad de México (se hace una tabla comparativa entre los requisitos mínimos de la ley general y la forma en que fueron cumplidos en la legislación de la Ciudad de México).

c) Con base en lo anterior, se aduce que no existe normatividad alguna, mucho menos que emane de la Constitución, que restrinja la libertad configurativa de la Ciudad de México para designar al fiscal especializado en Combate a la Corrupción. Es decir, no existe un mandato imperativo constitucional o de la legislación general que obligue a la Ciudad de México a establecer un determinado procedimiento para el nombramiento del citado fiscal especializado. Siendo



inoperantes los ejemplos planteados por los accionantes respecto al nombramiento de otros funcionarios (con la aprobación de dos terceras partes del Congreso), pues el método de elegibilidad de los integrantes del Consejo Judicial Ciudadano, del fiscal general de Justicia de la Ciudad de México y de los titulares de la contraloría interna y de la entidad de fiscalización se encuentra regulado en la Constitución de la Ciudad de México, lo cual no ocurre para el fiscal anticorrupción.

d) Tercer concepto de invalidez. Los accionantes omitieron señalar los artículos que consideran como inconstitucionales y tampoco se explicó en qué consiste el quebranto al artículo 113 constitucional.

e) Sin embargo, *ad cautelam* (tras hacer un cuadro comparativo entre los requisitos que se desprenden del citado precepto constitucional y la normatividad del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México), se explica que si bien, de acuerdo al artículo 113 constitucional, las entidades federativas deben crear sistemas locales anticorrupción, el precepto constitucional no define toda la estructura, conformación y métodos de selección de sus integrantes. Además, aunque la Ley General del Sistema Anticorrupción prevé la integración de los sistemas locales anticorrupción y las facultades y atribuciones de algunas de sus instancias, en ningún momento establece de manera específica los requisitos y métodos de selección de todas las instancias que conforman los propios sistemas locales (con excepción del consejo de participación ciudadana); específicamente, del fiscal anticorrupción. Lo cual tampoco ocurre en la Constitución de la Ciudad de México, la que únicamente regula los requisitos y método de elección del fiscal general de Justicia, mas no del fiscal anticorrupción.

f) Cuarto concepto de invalidez. Carece de sustento la petición de inconstitucionalidad por vicios en el procedimiento. Primero, porque no se acredita con ningún medio fehaciente de prueba dichos vicios (se afirma que el jefe de Gobierno realizó observaciones de fondo a las iniciativas, pero no se acredita que esas observaciones hayan sido recibidas por la Comisión de Gobierno). Y segundo, porque las comisiones dictaminadoras ejercieron su labor entre el nueve de mayo y el once de julio de dos mil diecisiete, y el dictamen fue producto del consenso entre las diferentes fuerzas políticas que integran el Poder Legislativo.



g) Adicionalmente, no debe pasarse por alto que con fundamento en el artículo 122 de la Constitución Federal y cuarto y décimo tercero transitorios del decreto de reforma constitucional en materia de anticorrupción, la Asamblea Legislativa se encuentra facultada para expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas (dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales) para crear el sistema anticorrupción local; particularmente, para realizar las designaciones o ratificaciones necesarias para implementarlo.

h) En ese sentido, la Asamblea Legislativa cumplió con todas las imposiciones constitucionales y los puntos irreductibles de la ley general para el buen funcionamiento del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. Siendo que por el fiscal especializado, al no ser impuesto un método de elegibilidad por el voto de las dos terceras partes, queda dentro de las libertades competenciales de los Congresos Locales, sin que con ello se afecte de manera alguna la autonomía del mismo.

15. En relación con la acción de inconstitucionalidad 122/2017, se contestaron los conceptos de invalidez al tenor siguiente:

a) **Primer concepto de invalidez.** Los accionantes sólo hacen alegaciones genéricas que buscan demostrar la importancia de los valores democráticos, sin ajustar su argumento, en ningún momento, a la pretendida inconstitucionalidad de la norma, por lo que se considera que el concepto de invalidez debe declararse como inoperante.

b) El artículo 61 de la ley reglamentaria de la materia exige para ejercitar la acción de inconstitucionalidad que la demanda debe contener los conceptos de invalidez. En ese sentido, se destaca que, en el primer concepto de invalidez, la parte promovente sólo afirma que se viola el principio de progresividad, sin exponer las razones por las cuales considera dicha circunstancia.

c) **Segundo concepto de invalidez.** En atención a la petición de inconstitucionalidad del artículo 33 de la Ley del Sistema Anticorrupción, se destaca que el artículo 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece una serie de disposiciones "irreductibles" a fin de sujetar a las Legislaturas



a los mínimos indispensables para la conformación y funcionamiento de los sistemas locales, en cuya fracción I, entre otras, se dice que deberá contar con una integración y atribuciones equivalentes a las del sistema anticorrupción nacional. Sin embargo, no se mandata en esos mínimos o equivalencias que deba ser obligatorio incorporar a la legislación local mecanismos de selección determinados del secretario técnico del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. Ello, ya que la propia naturaleza de la legislación general busca regular requisitos de organización y funcionamiento mínimos en los temas concurrentes no exclusivos de la Federación, para así respetar las facultades de la soberanía representada en las Legislaturas de las entidades federativas.

16. En torno a la acción de inconstitucionalidad 123/2017, se expuso lo siguiente:

a) Improcedencia. Debe sobreseerse la acción con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, y 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia. Los promoventes no acreditan la existencia del acto materia de la acción, ya que solamente se sujetan a señalar una interpretación abstracta de lo establecido en la Constitución Federal y la Constitución de la Ciudad de México, con relación a lo previsto en los artículos 68, 69, 70, 71 y sexto transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción y 9, 10, fracción III, 12 y tercero transitorio, ambas de la Ciudad de México. Es decir, en el escrito de demanda no existe una vinculación de los preceptos reclamados con lo establecido en la Constitución Federal y en la Constitución de la Ciudad de México.

b) Los promoventes se limitan a copiar y a pegar la normatividad legal aplicable, sin ningún elemento probatorio del acto materia de la controversia y sin plantearse ninguna argumentación jurídica que infiera un concepto de invalidez que amerite dar una contestación concreta sobre la defensa de los preceptos impugnados.

c) Primer concepto de invalidez. No obstante, *ad cautelam*, citando el contenido de los artículos 113 de la Constitución Federal y 1 a 3 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, se argumenta que no deben confundirse los conceptos que la legislación general prevé para la operación del Sistema Nacional Anticorrupción, los requisitos que dicha ley exige para la



creación de las nuevas instituciones y las pautas de elegibilidad de los titulares de esas nuevas instituciones y organismos de operación del Sistema Nacional, con las bases mínimas de organización, operación, elegibilidad y creación de los sistemas locales. Por ello, no existe mandato imperativo que obligue a establecer la misma temporalidad que la Constitución de la Ciudad de México prevé para el fiscal general que para el fiscal especializado. Además, la temporalidad fijada al fiscal anticorrupción (siete años con una reelección) busca dar continuidad al desempeño de sus funciones en la operación del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción de manera simétrica al plazo que duran en el cargo el resto de los integrantes de dicho comité (auditor superior –siete años con una reelección–, secretario de la contraloría –siete años–, comisionados del instituto de transparencia –siete años– y el Magistrado presidente del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México –quince años–).

d) Segundo concepto de invalidez. No existe vulneración al sistema jurídico jerárquico por parte del artículo 69 impugnado. El requisito de diez años de ejercicio profesional fijado al fiscal anticorrupción no puede compararse con el fijado de cinco años para el fiscal general. No son figuras análogas (no pueden equipararse) y los órganos desempeñan funciones distintas. Además, la regulación del primero resulta de una materia especializada en combate a la corrupción.

e) Tercer concepto de invalidez. Independientemente de que no se demuestra en la demanda el porqué de la violación constitucional y no se aportan elementos probatorios para ello, se respeta el sistema jerárquico, toda vez que, por una parte, no existe relación alguna entre el artículo 70 reclamado y lo referido en el artículo 37, numeral 3, inciso c), de la Constitución de la Ciudad de México y, por otra parte, lo regulado en el artículo 44, apartado C, numeral 1, de la Constitución Local es distinto a lo que reglamenta el precepto que se cuestiona.

f) Cuarto concepto de invalidez. Independientemente de que no se demuestra en la demanda el porqué de la violación constitucional y no se aportan elementos probatorios para ello, se respeta el sistema jerárquico, toda vez que, por una parte, no existe relación alguna entre el artículo 71 reclamado y lo referido en el artículo 37, numeral 3, inciso c), de la Constitución de la Ciudad de México y, por otra parte, lo regulado en el artículo 44, apartado C, numeral 1, de la Constitución Local es distinto a lo que reglamenta el precepto que se cuestiona.



g) Quinto y noveno conceptos de invalidez. Independientemente de que no se demuestra en la demanda el porqué de la violación constitucional y no se aportan elementos probatorios para ello, se aduce que los artículos reclamados sexto transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción y tercero transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada respetan el sistema jerárquico. A su juicio, los diputados promoventes dejaron de considerar lo señalado en el artículo décimo transitorio de la Constitución de la Ciudad de México, que manda que el Consejo Judicial Ciudadano entrará en funciones a más tardar el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho. Por ende, el legislador local, valorando ese aspecto y tratándose del fiscal anticorrupción, es que previó un mecanismo de control de poderes que involucra al jefe de Gobierno y a la Asamblea Legislativa para el nombramiento del primer fiscal anticorrupción.

h) Sin que pueda denostarse que el artículo 37, numeral 3, inciso c), de la Constitución de la Ciudad de México se encuentra reclamado por invadir esferas de competencias en otra acción de inconstitucionalidad que se encuentra pendiente de resolución. Consiguientemente, concluir que un ordenamiento debe ajustarse a otro (cuya validez se encuentra cuestionada), pondría en serio riesgo la operación del sistema anticorrupción local.

i) Sexto y séptimo conceptos de invalidez. Se insiste que con independencia de que no se demuestra en la demanda el porqué de la violación constitucional y no se aportan elementos probatorios para ello, debe declararse que los artículos 9 y 10, fracción III, reclamados de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada respetan el sistema jerárquico. No existe la supuesta incongruencia en la temporalidad de los siete años fijados al fiscal anticorrupción y los cuatro años fijados para el fiscal general. Son figuras que no son análogas y no pueden equipararse, repitiéndose los mismos argumentos que para dar respuesta al segundo concepto de invalidez.

j) Octavo concepto de invalidez. Se reitera que con independencia de que no se demuestra en la demanda el porqué de la violación constitucional y no se aportan elementos probatorios para ello, debe declararse que el artículo 12 reclamado de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada respeta el sistema jerárquico, toda vez que, por una parte no existe relación alguna entre el precepto impugnado y lo referido en el artículo 37, numeral 3, inciso c), de la Constitución de la Ciudad de México y, por otra parte, lo regulado en el artículo



44, apartado A, numeral 1, de la Constitución Local es distinto a lo que reglamenta el precepto que se cuestiona.

17. Por último, respecto a la acción de inconstitucionalidad 135/2017, el representante del Poder Legislativo adujo lo que sigue:

a) La medida de arraigo establecida en la ley no controvierte el Texto Constitucional, pues no constituye una restricción al ejercicio del derecho a la libertad personal; más bien, es una medida que beneficia una investigación que sólo limita, mas no priva, la libertad personal. Consecuentemente, debe analizarse atendiendo a cuestiones de ponderación y razonabilidad en materia de combate a la corrupción.

b) No existe norma expresa que disponga que en esta materia de anti-corrupción se encuentre prohibida la figura de arraigo. De igual manera, la medida es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto en atención a los fines legítimos que la motivan y a sus condiciones de aplicación (riesgo fundado de que el indiciado se sustraiga de la justicia o para la protección de personas o bienes jurídicos a fin de lograr el éxito de la investigación).

18. **Pedimento.** El procurador general de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

19. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de cinco de diciembre de dos mil diecisiete, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. Competencia

20. 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, incisos d) y g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que los integrantes de la Asamblea Legislativa y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantean la posible contradicción entre



diversos preceptos de la Ley del Sistema Anticorrupción y la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, ambas de la Ciudad de México, y la Constitución Federal y varios tratados internacionales.

III. Oportunidad

21. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹ (de ahora en adelante la "ley reglamentaria de la materia") dispone que 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.

22. En el caso, como se adelantó, los integrantes de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México y el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnaron varias disposiciones de la Ley del Sistema Anticorrupción y de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, ambas de la Ciudad de México. Ambas leyes fueron expedidas mediante decretos publicados el primero de septiembre de dos mil diecisiete en el número 146 Ter, vigésima época, de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Luego, el citado plazo para cuestionar dichas legislaciones transcurrió del sábado dos de septiembre al domingo primero de octubre de dos mil diecisiete.

23. Por tanto, dado que las demandas de los integrantes de la Asamblea Legislativa y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se interpusieron en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, respectivamente, el trece de septiembre (los tres escritos de la minoría legislativa) y el veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, resulta inconcu-so que se satisface el requisito de temporalidad que se analiza.

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."



IV. Legitimación

24. Las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por órganos legitimados y por sus debidos representantes, tal como se evidencia en las consideraciones y razonamientos que se detallan en seguida.

A

Demandas presentadas por la Asamblea Legislativa

25. Por un lado, los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal² y 62, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia³ prevén que, en los casos en que la acción de inconstitucionalidad se promueva por integrantes de los órganos legislativos estatales en contra de leyes expedidas por el propio órgano, deberán satisfacerse los extremos siguientes: a) que se promueva por al menos el 33% de los integrantes del Congreso Estatal que al momento de ejercitarse la acción de inconstitucionalidad se encuentren en funciones, y b) que la norma impugnada haya sido efectivamente emitida por el mismo órgano estatal.

26. Respecto al primer punto, este Tribunal Pleno considera que ha quedado satisfecho. En principio, debe destacarse que las demandas de las acciones de inconstitucionalidad 121/2017, 122/2017 y 123/2017 fueron promovidas por la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. Los **tres escritos están signados por los mismos diputados y diputadas**,⁴ sin que tal situación sea un impedimento para ser estudiados por esta Suprema Corte.

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: ... d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano."

³ "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."

⁴ 1. Aleida Alavez Ruiz; 2. Ana Juana Ángeles Valencia; 3. Juan Jesús Briones Monzón; 4. Darío Carrasco Aguilar; 5. David Ricardo Cervantes Peredo; 6. César Arnulfo Cravioto Romero; 7. Felipe



27. Es cierto que las demandas de acción de inconstitucionalidad fueron interpuestas el mismo día a través de tres documentos entregados con diferencia de minutos (uno a las once dieciséis horas, otro a las once diecisiete horas y el último a las once dieciocho horas del trece de septiembre), lo cual es poco usual; sin embargo, en la ley reglamentaria de la materia no existe ninguna norma que prohíba a los entes legitimados acudir al procedimiento en varias ocasiones y por medio de diversos escritos, siempre y cuando lo hagan dentro del plazo que se les concede para tal efecto, tal como sucedió en el presente asunto. Es decir, durante los treinta días posteriores a la publicación de la legislación que se pretenda reclamar, los órganos legitimados tienen abierta su posibilidad procesal para ejercer su acción y exponer todos los argumentos de invalidez que consideren necesarios en contra de la totalidad de los preceptos reclamados. El que, comúnmente, un mismo ente legitimado presente todos sus razonamientos de invalidez mediante un solo documento, no implica que tenga que ser así en todos los casos.

28. Así, el que se hayan registrado tres acciones de inconstitucionalidad en la substanciación del presente procedimiento, tiene que ver justo con que se presentaron oportunamente tres documentos de demanda y, al ser la admisión una mera apreciación inicial de la materia del asunto, se advirtió que en cada escrito se cuestionaron diferentes preceptos de la Ley del Sistema Anticorrupción y de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción,⁵ lo que daba pie a admitir diferenciadamente a cada una de ellas y a acumularlas.

Félix de la Cruz Ménez; 8. Oliva Gómez Garibay; 9. Miguel Ángel Hernández Hernández; 10. Minerva Citlalli Hernández Mora; 11. Juana María Juárez López; 12. María Eugenia Lozano Torres; 13. Paulo César Martínez López; 14. Raymundo Martínez Vite; 15. Flor Ivone Morales Miranda; 16. Néstor Núñez López; 17. Ana María Rodríguez Ruiz; 18. Beatriz Rojas Martínez; 19. José Alfonso Suárez del Real y Aguilera; 20. Luciano Tlacomulco Oliva; 21. Carlos Alfonso Candelaria López, y 22. Beatriz Adriana Olivares Pinal.

⁵ Sólo se comparten entre la primera demanda y la tercera demanda algunos preceptos reclamados (68 y sexto transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción y 9 y tercero transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada), sin que ello, se insiste, incida en su viabilidad procesal, pues como se destacó, los tres escritos de demanda fueron interpuestos dentro del plazo legal correspondiente y, por ende, este Tribunal Pleno debe hacer un examen sistemático de todos los escritos para identificar la *litis* del asunto.



29. Dicho lo anterior, como se adelantó, se advierte que las tres demandas de acción de inconstitucionalidad 121/2017, 122/2017 y 123/2017 fueron firmadas por los mismos 22 integrantes de la Asamblea Legislativa,⁶ los cuales representan el 33.33% del total de 66 diputados y diputadas, en términos de los artículos 8 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal⁷ y 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,⁸ vigentes en dicho momento,⁹ acreditándose la exigencia procesal cuantitativa.

⁶ Es importante resaltar que, aparte de los 22 diputadas y diputados recién mencionados, en dichos escritos se incluyen nombres de otros legisladores (Dunia Ludlow Deloya, Socorro Meza Martínez y Víctor Hugo Romo Guerra), sin que aparezca plasmada su firma. Consecuentemente, se estima que dichas personas no ejercieron su prerrogativa para participar en el ejercicio de la acción, lo cual no afecta la procedencia del asunto, toda vez que con 22 firmantes en las demandas se acredita el requisito constitucional de treinta y tres por ciento de la integración total de la Legislatura. Además, las autoridades demandadas no objetaron en ningún momento las firmas, por lo que aplica lo previsto en el **artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia** (en relación con el numeral 59), que ordena presumir que quienes comparecen cuentan con la capacidad para hacerlo, al no existir prueba en contrario.

⁷ **"Artículo 8.** La Asamblea Legislativa se integra por sesenta y seis diputados y conforme al proceso que señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal la ley de la materia y demás disposiciones legales aplicables."

⁸ **"Artículo 37.** La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional. La demarcación de los distritos será realizada por el Instituto Nacional Electoral, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales."

⁹ **Transitorios de la Constitución Política de la Ciudad de México**

"Primero. La Constitución Política de la Ciudad de México entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018, excepto por lo que hace a la materia electoral, que estará vigente a partir del día siguiente al de su publicación, y a los supuestos expresamente establecidos en los artículos transitorios siguientes."

"Trigésimo. Las normas del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y los ordenamientos legales aplicables a la entidad federativa que se encuentren vigentes a la entrada en vigor de esta Constitución, continuarán aplicándose hasta que inicie la vigencia de aquellos que los sustituyan, siempre que no contravengan lo establecido en ésta."

"Trigésimo tercero. La o el jefe de Gobierno, así como las y los diputados a la VII Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las y los jefes delegacionales electos, respectivamente, en los años 2012 y 2015, permanecerán en sus cargos hasta la terminación del periodo para el cual fueron electos. En su desempeño se ajustarán al orden jurídico establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes federales y locales, destinado a normar las funciones a su cargo. Salvo disposición expresa en la presente Constitución, las facultades y atribuciones establecidas por ésta, no serán aplicables a dichos órganos de gobierno, por lo que invariablemente se sujetarán a las disposiciones constitucionales y legales vigentes con antelación a su entrada en vigor.



30. Sobre este punto, el carácter de diputadas y diputados se confirma con la versión estenográfica de la sesión de toma de protesta e instalación de la VII Legislatura de la Asamblea Legislativa, celebrada el quince de septiembre de dos mil quince, en la que se les tomó protesta a todos los integrantes del cuerpo legislativo, entre los que se encuentran los firmantes de las demandas.¹⁰

31. Asimismo, es un hecho notorio para esta Suprema Corte que las personas que promovieron la demanda de acción de inconstitucionalidad son efectivamente integrantes de la Asamblea Legislativa y desempeñaban el cargo al momento de la presentación de los escritos. Sirve de apoyo la jurisprudencia número P./J. 74/2006,¹¹ de rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO." Lo anterior se corrobora con la información publicada por la propia Asamblea Legislativa en sus medios electrónicos, en la que se puede apreciar que todos y cada uno de los signatarios de las demandas fueron designados y se les tomó protesta como diputados y diputadas.

32. Por su parte, en relación con el segundo presupuesto, debe precisarse que éste también se satisface si se toma en cuenta que las acciones de inconstitucionalidad se plantearon en contra de diversas disposiciones de la Ley del Sistema Anticorrupción y la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, ambas pertenecientes al ordenamiento jurídico de la Ciudad de México, mismas que fueron aprobadas por la Asamblea Legislativa.

"Las y los titulares e integrantes de los organismos autónomos designados o ratificados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal hasta antes de la entrada en vigor de esta Constitución, permanecerán en sus cargos hasta la conclusión del periodo para el cual hayan sido nombrados."

¹⁰ Hojas 54 a 64 del cuaderno de la acción de inconstitucionalidad en que se actúa.

¹¹ Tesis emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963, con número de registro digital: 174899, de texto: "Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento."

**B****Demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

33. Por otro lado, también se acredita la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para interponer la acción de inconstitucionalidad 135/2017. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, esta Comisión Nacional tiene la potestad de impugnar leyes locales que vulneren derechos humanos,¹² la cual, en atención al artículo 11, primer párrafo, y 59 de la ley reglamentaria de la materia,¹³ debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

34. Así, en principio, consta que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es, efectivamente, la que acude al presente procedimiento y en su representación comparece, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente, personalidad que se acredita con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce. Es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que dicho funcionario cuenta con facultades para representar a ese órgano constitucional autónomo y promover acciones de inconstitucionalidad en su nombre, al tenor de las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁴ y el artículo 18 de su reglamento interno.¹⁵

¹² **Artículo 105.** ...

"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."

¹³ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

¹⁴ **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."

¹⁵ **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."



35. Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestiona un precepto que goza de rango legal en la Ciudad de México y aduce que tal precepto viola diversos derechos humanos, como la libertad personal, lo que es suficiente para tener por actualizado el supuesto de procedencia material de legitimación en atención a nuestra doctrina jurisprudencial.

V. Precisión de las normas reclamadas

36. Del análisis integral de las demandas se advierte lo que sigue.

a) En la acción de inconstitucionalidad 121/2017, valorando integralmente el contenido de la demanda (aunque no fue destacado de esa manera en su preámbulo),¹⁶ se estima que se cuestionaron de manera específica los artículos 68 y sexto transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción y 9 y tercero transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción;¹⁷ siendo

¹⁶ En la página 2 de la demanda se expuso (subrayado añadido): "III. Norma general cuya invalidez se reclama: 1.- La '**Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México**'; publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, órgano de difusión del Gobierno de la Ciudad de México; Vigésima Época, el 01 de septiembre de 2017; número 146 Ter en las porciones normativas que se especifican con claridad dentro de conceptos de invalidez hechos valer. 2. La 'Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México', publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, órgano de difusión del Gobierno de la Ciudad de México; Vigésima Época, el 01 de septiembre de 2017; número 146 Ter en las porciones normativas que se especifican con claridad dentro de conceptos de invalidez hechos valer."

Posteriormente, a lo largo de los conceptos de invalidez se especificaron las normas cuestionadas. Por ello, debe concluirse que en esta demanda **no se cuestionó** el decreto de emisión de las leyes en su totalidad (como sí ha ocurrido en otros precedentes, en donde incluso se plantean alegatos de omisiones legislativas de la totalidad de la ley: véase, por ejemplo, lo ocurrido en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y sus acumuladas), sino solamente ciertas normas en específico, **planteando argumentos tanto de violación material como de transgresión al procedimiento legislativo**.

¹⁷ No pasa desapercibido para este Tribunal Pleno que, en esa misma página de la demanda, en donde se finalizan los conceptos de invalidez, las diputadas y diputados promoventes hicieron una alusión genérica a una serie de disposiciones de otras leyes de la Ciudad de México que forman parte del entablado jurídico del sistema anticorrupción (dictamen de la Ley Orgánica de la Administración Pública, dictamen de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, dictamen de la Ley de Auditoría y Control Interno de la Administración Pública, dictamen de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas). Sin embargo, a nuestro juicio, esa referencia no fue para cuestionar también la constitucionalidad de esos preceptos, sino para evidenciar los mecanismos de nombramiento de otros funcionarios públicos (como los Magistrados del tribunal administrativo o los comisionados de transparencia). La intención de los accionantes a lo largo de toda la demanda es demostrar la irregularidad constitucional de la manera en que se elige al fiscal especializado en combate a la corrupción.



importante resaltar a su vez que, en el cuarto concepto de invalidez, **se afirmó explícitamente que existieron violaciones en el procedimiento legislativo de emisión de las leyes.**¹⁸

b) En la acción de inconstitucionalidad 122/2017 se impugnó el artículo 33, primer párrafo, de la Ley del Sistema Anticorrupción.

c) En la acción de inconstitucionalidad 123/2017, valorando integralmente el contenido de la demanda (aunque no fue destacado de esa manera en su preámbulo), se estima que se cuestionaron los artículos 68 y 69, fracción III, 70, 71 y sexto transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción y los artículos 9, 10, fracción III, 12 y tercero transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

d) En la acción de inconstitucionalidad 135/2017, se impugnó el artículo 11, fracción XII, en la porción normativa que dice "*las medidas precautorias de arraigo*", de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

37. Así las cosas, este Tribunal Pleno considera que las normas **efectivamente reclamadas** son los artículos 33, primer párrafo, 68, 69, fracción III, 70, 71, y sexto transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción y 9, 10, fracción III, 11, fracción XII, en la porción normativa que dice "*las medidas precautorias de arraigo*"; 12, y tercero transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, ambas de la Ciudad de México. Normas que, en atención a los argumentos planteados en los escritos de demanda y a la suplencia que opera en este medio de control, caben ser analizadas tanto en su **aspecto material como en su ámbito formal relativo al procedimiento legislativo.**

VI. Causas de improcedencia y sobreseimiento

38. Previo al estudio de fondo, es criterio de esta Suprema Corte que deben examinarse los razonamientos de improcedencia invocados por las autoridades demandadas y, en su caso, los advertidos de oficio.

¹⁸ En particular, véase lo señalado en una página 12 de la demanda, que consta en la foja 16 del expediente en que se actúa.



Razonamientos de la autoridad

39. En primer lugar, la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México argumenta que debe declararse improcedente la acción de inconstitucionalidad 123/2017, con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, y 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, pues los promoventes se limitan a copiar y pegar la normatividad aplicable, sin aportar razonamientos de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados y sin acreditar la existencia del acto materia de la acción.

40. Este Tribunal Pleno no comparte la solicitud de improcedencia del Poder Legislativo: primero, porque la apreciación de si resultan suficientes o no los argumentos de inconstitucionalidad es una cuestión que atañe al fondo del asunto, máxime que estamos en un caso en el que existe suplencia absoluta de la queja; y segundo, a pesar de que los argumentos de la minoría legislativa no son del todo claros o exhaustivos, está presente la causa de pedir y se advierte claramente el agravio que, a decir de los accionantes, causa cada uno de los preceptos reclamados (ello a pesar de que, en ciertos conceptos de invalidez, solamente se hace una afirmación genérica de violación al principio de supremacía constitucional y se transcriben las disposiciones que supuestamente están siendo violadas); por lo que, sí hay conceptos de invalidez y su examen debe formar parte del estudio de fondo.

41. Asimismo, a diferencia de lo que parece implicar el Poder Legislativo de la Ciudad de México, en el presente asunto no es necesario demostrar con pruebas la inconstitucionalidad de las normas reclamadas. Estamos en presencia de un medio de control de carácter abstracto, por lo que lo único que se debe verificar como supuesto de procedencia es la existencia de las normas reclamadas a partir de su publicación, lo cual ya ha quedado acreditado en los apartados previos de la presente sentencia. Cuestión diferente es si existen o no violaciones en el procedimiento legislativo de las normas impugnadas; empero, la viabilidad de dicho examen no puede hacerse depender de si los promoventes no aportaron pruebas al respecto. Es un tema que, aunque de naturaleza procedimental, es de fondo y será analizado por esta Suprema Corte, entre otras, a partir de las documentales enviadas por la Asamblea Legislativa sobre el procedimiento legislativo.

42. Por su parte, es necesario resaltar que en varias respuestas a los conceptos de invalidez de las diversas demandas, la Asamblea Legislativa manifestó en forma genérica que la acción o los conceptos de invalidez debían declararse



inoperantes (por no explicarse suficientemente las razones de inconstitucionalidad de los preceptos reclamados o por no citarse las normas constitucionales que se consideran transgredidas); al respecto, se estima que en realidad los poderes demandados utilizaron dichas expresiones para argumentar que no existía ninguna violación constitucional o que los argumentos de los partidos no eran suficientes para lograr la declaratoria de inconstitucionalidad, por lo que en realidad no plantearon una diversa causal de improcedencia. Similar respuesta se dio al pronunciarse sobre este tipo de referencias genéricas en la **acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas**, fallada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el cinco de octubre de dos mil quince.¹⁹

Examen de oficio

43. Al margen de lo anterior y al ser la procedencia de la acción un aspecto que debe analizarse de oficio, este Tribunal Pleno advierte que, por lo que hace a ciertos preceptos impugnados, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia. Ello es así, pues con posterioridad a la interposición de las acciones de inconstitucionalidad, por decreto publicado el quince de abril de dos mil diecinueve en la Gaceta Oficial, la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México fue objeto de varias modificaciones, algunas de las cuales impactaron en artículos que integran la materia del presente asunto; lo que nos lleva a concluir que respecto a esas normas existe un nuevo acto legislativo que da pie a la cesación de efectos, al acreditarse un cambio normativo material que ya goza de vigencia en el ordenamiento jurídico.²⁰

¹⁹ Este apartado de causales de improcedencia se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

²⁰ En el decreto se reformaron los artículos 3, 6, 9, 12, 17, 18, 30, 32, 33, 40, 41, 46, 47, 53, 58, 59, 60, 68, 69, y 70; se adicionó el artículo 18 bis, un párrafo al artículo 33 y un segundo párrafo al 43, así como un título séptimo con dos artículos 74 y 75, los artículos transitorios décimo cuarto y décimo quinto y se derogaron los artículos 41, 42, 43, tercero, sexto, séptimo y octavo transitorios, todos de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. En los transitorios de este decreto se dispuso lo siguiente:

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

"Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones que resulten contrarias al contenido del presente decreto."



44. Para efectos de evidenciar esta postura, en el siguiente cuadro comparativo se transcriben el texto de las normas impugnadas y sus correspondientes reformas (respecto a ciertos artículos, se transcriben en su totalidad y se resaltan en negritas los párrafos o fracciones reclamadas):

Texto de las normas impugnadas	Reforma de quince de abril de dos mil diecinueve
<p>"Artículo 33. El secretario técnico será nombrado y removido por el Poder Legislativo de la Ciudad de México, a propuesta de las Comisiones de Transparencia y Combate a la Corrupción, y de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, por el voto favorable de la mayoría de los miembros presentes del pleno. Durará cinco años en su encargo y no podrá ser reelegido.</p> <p>"El secretario técnico podrá ser removido por falta a su deber de diligencia, o bien por causa plenamente justificada en términos de la legislación aplicable, en los siguientes casos:</p> <p>"I. Utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial relacionada con las atribuciones que le corresponden en términos de la presente ley y de la legislación en la materia;</p> <p>"II. Sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia con motivo del ejercicio de sus atribuciones, e,</p> <p>"III. Incurrir en alguna falta administrativa grave o hecho de corrupción."</p>	<p>"Artículo 33. La persona titular de la secretaría técnica será nombrada y removida por el órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva, por el voto favorable de cinco de sus integrantes. Durará cinco años en su encargo y no podrá ser reelegida.</p> <p>"Para efectos del párrafo anterior, la persona que ocupe la presidencia del órgano de gobierno, previa aprobación del Comité de Participación Ciudadana, someterá al mismo una terna de personas que cumplan los requisitos para ser designadas secretarías técnicas, de conformidad con la presente ley.</p> <p>"La persona secretaria técnica podrá ser removida por falta a su deber de diligencia, o bien por causa plenamente justificada en términos de la legislación aplicable, en los siguientes casos:</p> <p>"I. Utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial relacionada con las atribuciones que le corresponden en términos de la presente ley y de la legislación en la materia;</p> <p>"II. Sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia con motivo del ejercicio de sus atribuciones, e,</p> <p>"III. Incurrir en alguna falta administrativa grave o hecho de corrupción."</p>



<p>"Artículo 68. El fiscal anticorrupción de la Ciudad de México, durará en su encargo siete años, prorrogables hasta por una sola ocasión y será designado por el Poder Legislativo de la Ciudad de México, con aprobación de la mayoría de los miembros presentes del pleno de entre una terna propuesta por el jefe de Gobierno de la Ciudad de México."</p>	<p>"Artículo 68. La persona titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, durará en su encargo cuatro años y podrá ser ratificada por un periodo más.</p> <p>"Será designada conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de la Ciudad de México, la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México y demás disposiciones jurídicas aplicables."</p>
<p>"Artículo 69. Para ser el fiscal anticorrupción de la Ciudad de México, se deberá contar con los siguientes requisitos:</p> <p>"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;</p> <p>"II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;</p> <p>"III. Contar con título profesional licenciado en derecho o su equivalente con antigüedad mínima de diez años;</p> <p>"IV. Haber residido en la Ciudad de México durante los dos años anteriores al día de la designación;</p> <p>"V. Gozar de reconocido prestigio personal y profesional;</p> <p>"VI. No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación o abuso de confianza, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;</p> <p>"VII. No haber sido candidato o desempeñado algún cargo de elección popular federal, estatal, de la Ciudad de México o municipal durante el año inmediato anterior a la fecha de su designación;</p>	<p>"Artículo 69. Para ser titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, se deberá contar con los siguientes requisitos:</p> <p>"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;</p> <p>"II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;</p> <p>"III. Contar con título profesional licenciatura en derecho con experiencia mínima de cinco años;</p> <p>"IV. Haber residido en la Ciudad de México durante los dos años anteriores al día de la designación;</p> <p>"V. Gozar de reconocido prestigio personal y profesional;</p> <p>"VI. No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación o abuso de confianza, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;</p> <p>"VII. No haber sido candidato o desempeñado algún cargo de elección popular federal, estatal, de la Ciudad de México o municipal durante el año inmediato anterior a la fecha de su designación;</p>



<p>"VIII. No haber sido titular de alguna dependencia de la administración pública de la Ciudad de México, procurador, director general de una entidad paraestatal, así como titular de algún órgano autónomo de la Ciudad de México, durante el año inmediato anterior a la fecha de su designación;</p> <p>"IX. No haber desempeñado el cargo de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia o consejero de la Judicatura Local durante el último año inmediato a la fecha de su designación; y,</p> <p>"X. Presentar las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal."</p>	<p>"VIII. No haber sido titular de alguna dependencia de la administración pública de la Ciudad de México, Procuraduría o Fiscalía General de Justicia, directora o director general de una entidad paraestatal, o titular de algún órgano autónomo de la Ciudad de México, durante el año inmediato anterior a la fecha de su designación;</p> <p>"IX. No haber desempeñado el cargo de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia o consejero de la Judicatura Local durante el último año inmediato a la fecha de su designación; y,</p> <p>"X. Presentar las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal."</p>
<p>"Artículo 70. El fiscal anticorrupción de la Ciudad de México, tendrá nivel de subprocurador y ejercerá por sí o a través de las personas servidoras públicas que le estén adscritos, las atribuciones que le confiera la normatividad de la materia que al efecto se expida."</p>	<p>"Artículo 70. La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México estará adscrita a la Fiscalía General de la Ciudad de México y gozará de autonomía técnica y de gestión para investigar y perseguir los hechos que la ley considera como delitos por hechos de corrupción en la Ciudad de México y ejercerá sus atribuciones respondiendo a la satisfacción del interés social y del bien común, de conformidad con las disposiciones jurídicas de la materia."</p>
<p>"Sexto. Para el nombramiento del primer fiscal especializado en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México y del primer secretario técnico de conformidad con lo dispuesto en el artículo transitorio décimo tercero de la Constitución Política de la Ciudad de México; el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, propondrá a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una terna, cuyos integrantes deberán cubrir los requisitos señalados en la presente ley, y previa valoración de la cumplimiento de los mismos, la Comisión</p>	<p>"Sexto." (Derogado, G.O. 15 de abril de 2019)</p>



de Transparencia y Combate a la Corrupción y la Comisión de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México someterán a consideración del Pleno dicha terna, dentro de la cual será elegido el fiscal anticorrupción de la Ciudad de México por un periodo de 7 años, y el secretario técnico por un periodo de 5 años a más tardar 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto."

45. Conforme al criterio vigente de este Tribunal Pleno, para que pueda identificarse un nuevo acto legislativo que provoque un sobreseimiento, debe acreditarse tanto la existencia de un procedimiento legislativo como de un cambio material vigente.²¹ Requisitos que se actualizan en el caso concreto respecto a las normas recién transcritas.

²¹ Criterio que se refleja en la tesis P./J. 25/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65, con número de registro digital: 2012802, de título, subtítulo y texto: "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. Precedente: acción de inconstitucionalidad 11/2015. Comisión Nacional de los Derechos Humanos." 26 de enero de 2016. Unanimidad de once votos en relación con el sentido; mayoría de ocho votos en relación con las consideraciones de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José



46. A saber, el primer párrafo del artículo 33 impugnado establecía el procedimiento de designación y remoción del secretario técnico en donde se involucraba al Poder Legislativo bajo una decisión meramente mayoritaria. Tras su reforma, ya no se da participación al legislativo en el nombramiento y remoción de este funcionario público, sino que se asigna al órgano de gobierno de la Secretaría Ejecutiva a través de un procedimiento especial.

47. Por su parte, en los artículos 68 y 69, fracción III, se preveía que el fiscal anticorrupción duraría en su encargo siete años prorrogables por una ocasión, el cual sería designado por el Poder Legislativo Local por mera mayoría simple a partir de una terna enviada por el Ejecutivo; especificándose como uno de los requisitos para ocupar el cargo que tal persona debería contar con título profesional de licenciado en derecho o su equivalente con antigüedad mínima de diez años. La reforma modificó el requisito escolar para ser fiscal y disminuyó la temporalidad en la experiencia mínima, cambiando a su vez el tiempo que duraría el encargo y eliminando la especificación del procedimiento de designación.

48. Asimismo, en el artículo 70 reclamado se especificaban las características de la Fiscalía Anticorrupción, asignándole el nivel de subprocuraduría y aludiendo a que ésta contaría con las atribuciones referidas en la normatividad aplicable. Con la reforma, no sólo se explicitó que tal Fiscalía estaría adscrita a la Fiscalía General de la Ciudad de México (de reciente creación), sino que también se mandató que este órgano cuenta con autonomía técnica y de gestión, lo cual implica la concesión de cierto grado de facultades. Por último, con el decreto emitido en el dos mil diecinueve, se derogó la disposición transitoria cuestionada que regulaba el procedimiento de designación del primer fiscal especializado en combate a la corrupción y del primer secretario técnico, en la que se especificaban diferentes tiempos de designación.

49. Por lo tanto, queda claro que se cumplen los requisitos exigidos por nuestra jurisprudencia, por lo que debe **sobreseerse** en las acciones 121/2017,

Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.



122/2017 y 123/2017, por lo que hace a los artículos 33, primer párrafo, 68, 69, fracción III, 70 y sexto transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el primero de septiembre de dos mil diecisiete, en lo que a cada una corresponda.

50. Cabe subrayar que algunos de estos artículos regulan a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la cual es el órgano encargado de la investigación de los delitos relacionados con esta materia y se encuentra adscrito a la Fiscalía General Local. Sin embargo, para esta Corte, tales normas no pueden englobarse en el ámbito penal al que alude el artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia cuando permite la retroactividad de los efectos de una sentencia en acción de inconstitucionalidad. Los citados 68, 69, fracción III, 70 y sexto transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México son normas de contenido meramente orgánico (requisitos y procedimiento de designación y/o remoción del titular de un órgano) que no reglamentan ningún aspecto del propio proceso penal ni inciden en la valoración de las conductas típicas: a saber, no instituyen ninguna sanción ni implementan algún tipo penal o regla del proceso; circunstancias que son las detonantes de los efectos retroactivos para la protección de los bienes jurídicos relacionados con la materia penal.

51. Dicho lo anterior y toda vez que no se advierte de oficio ninguna otra causal de improcedencia, se pasa al estudio de los conceptos de invalidez, empezando primero por la impugnación al procedimiento legislativo,²² para después,

²² No se advierte un problema que deba ser analizado de manera previa a los vicios en el procedimiento. Por lo que hace a la competencia para legislar, como se explicará más adelante, la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis implementó la regulación que configuró la actual Ciudad de México, antes Distrito Federal. Entre varias de las modificaciones, se ordenó implementar un Congreso Local. Si bien dicha reforma constitucional se dio en dos mil dieciséis y la Constitución de la Ciudad de México se expidió el cinco de febrero de dos mil diecisiete, la aplicación de tales reformas no se dio de manera inmediata, sino que se condicionó a varios escenarios y fechas. En esa lógica, al momento de expedirse las leyes reglamentarias, la entonces Asamblea Legislativa aun contaba con facultades legislativas y, por lo que hace al sistema anticorrupción, la propia Constitución de la Ciudad de México (en su artículo décimo tercero transitorio), ordenó que fuera la propia Asamblea quien adecuara la normatividad interna en materia de combate a la corrupción. El texto del transitorio es el que sigue: "Décimo tercero. De conformidad con lo que disponen



de ser el caso, abordar los conceptos de invalidez en contra del contenido de las normas impugnadas. La materia resultante del presente asunto tras los sobreseimientos decretados son los artículos 71 de la Ley del Sistema Anticorrupción²³ y 9, 10, fracción III, 11, fracción XII, en la porción normativa que dice "*las medidas precautorias de arraigo*", 12 y tercero transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción,²⁴ ambas de la Ciudad de México.

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes generales de la materia, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expedirá las leyes y llevará a cabo las adecuaciones normativas en materia de combate a la corrupción, particularmente con relación a los órganos de control interno, la Entidad de Fiscalización Superior, la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción y para la organización y atribuciones del Tribunal de Justicia Administrativa, así como para realizar las designaciones o ratificaciones necesarias para implementar el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. Las y los titulares de los organismos que integran el Sistema Anticorrupción, así como las y los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, nombrados o ratificados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal hasta antes del 17 de septiembre de 2018, permanecerán en su cargo hasta la conclusión del periodo para el cual hayan sido designados." Asimismo, resulta notorio que las leyes impugnadas **se emitieron con posterioridad** a la emisión de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (fue publicada el dieciocho de julio de dos mil dieciséis).

²³ **"Artículo 71.** El fiscal anticorrupción presentará anualmente al titular de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México un informe detallado sobre las actividades sustantivas desempeñadas y sus resultados, el cual será público, en términos de lo previsto en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, y demás disposiciones aplicables en la materia.

"El informe será remitido a su vez, al Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México y al Poder Legislativo de la Ciudad de México, ante quienes comparecerá para su revisión."

²⁴ **"Artículo 9.** El fiscal anticorrupción de la Ciudad de México, durará en su encargo siete años, prorrogables hasta por una sola ocasión y será designado por el Poder Legislativo de la Ciudad de México, con aprobación de la mayoría simple de los miembros presentes del pleno de entre una terna propuesta por el jefe de Gobierno de la Ciudad de México."

"Artículo 10. Para ser titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, se deberá contar con los siguientes requisitos: ...

"III. Contar con título profesional de licenciado en derecho o su equivalente con antigüedad mínima de diez años."

"Artículo 11. Al frente de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, habrá un Fiscal, quien ejercerá por sí o a través de las personas servidoras públicas que le estén adscritos, las atribuciones siguientes: ...

"XII. Solicitar, a través de la Fiscalía de Procesos correspondiente, las medidas precautorias de arraigo y las órdenes de cateo que sean necesarias."

"Artículo 12. El fiscal anticorrupción presentará anualmente al procurador general de Justicia de la Ciudad de México un informe sobre las actividades sustantivas desempeñadas y sus resultados, el cual será público, en términos de lo previsto en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, y demás disposiciones aplicables en la materia.



VII. Examen del procedimiento legislativo

52. En la demanda de la acción de inconstitucionalidad 121/2017, en la parte inicial del cuarto concepto de invalidez, la minoría accionante de la Asamblea Legislativa argumentó que no se respetaron las reglas del procedimiento legislativo. En la página 12 de la demanda se puede apreciar lo siguiente:

"El artículo 72 de la Constitución Federal establece los criterios para el desarrollo del proceso legislativo, estableciendo un mecanismo de control mediante el cual el Ejecutivo federal tiene la facultad de realizar observaciones a las leyes aprobadas por algunas de las Cámaras, a fin de que las mismas sean tomadas en cuenta por el órgano legislativo, para que una vez enmendados los preceptos observados, se realice su publicación definitiva en el Diario Oficial de la Federación.

"El informe será remitido a su vez, al Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México y al Poder Legislativo de la Ciudad de México, y deberá contener por lo menos, lo siguiente:

"I. El número de averiguaciones o carpetas de investigación iniciadas en el ejercicio, señalando las que fueron producto de denuncias de instancias de control y fiscalización, denuncias de particulares y anónimas, las iniciadas de oficio, querellas, así como su resultado y el estado que guardan;

"II. El tiempo de respuesta al trámite de cada averiguación o carpeta de investigación iniciada, desde que fue del conocimiento de la Fiscalía Especializada hasta la última acción emprendida bajo su responsabilidad;

"III. El número total y el resultado obtenido de los asuntos concluidos por la fiscalía;

"IV. El número y estado que guardan los turnos y consignaciones realizadas ante las diversas instancias competentes, distinguiendo las que fueron con y sin detenido;

"V. El resultado del ejercicio presupuestal a su cargo, señalando con claridad las metas, objetivos, acciones, indicadores y los resultados obtenidos;

"VI. Los indicadores que permitan evaluar el desempeño de su gestión; y,

"VII. Un dictamen sobre el impacto de su actuación en detrimento de los hechos considerados por la ley como hechos de corrupción."

"**Tercero.** Para el nombramiento del primer fiscal especializado en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México y de conformidad con lo dispuesto en el artículo transitorio décimo tercero de la Constitución Política de la Ciudad de México; el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, propondrá a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una terna, cuyos integrantes deberán cubrir los requisitos señalados en la presente ley, y previa valoración de la cumplimentación de los mismos, la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción y la Comisión de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México someterán a consideración del Pleno dicha terna, dentro de la cual será elegido el fiscal anticorrupción de la Ciudad de México por un periodo de 7 años, a más tardar 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto."



"Cumpliendo con tal mandato constitucional, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa ha establecido como parte integrante del proceso legislativo el turnar las leyes aprobadas al Ejecutivo Local, quien tendrá la facultad de observarlas y regresar el documento con dichas observaciones para la aprobación del Pleno sobre el texto modificado.

"Sin embargo, en la aprobación de esta ley **también existió una violación a dicho procedimiento**, pues el jefe de Gobierno de la Ciudad de México publicó la Ley que por esta vía se objeta, con modificaciones relevantes por lo que hace a la elección del fiscal anticorrupción de la Ciudad de México, mismas que no fueron turnadas a la Asamblea Legislativa para su revisión, discusión y posterior aprobación por el pleno.

"A saber, dichas modificaciones son las que constan en el siguiente cuadro comparativo:

"Estas modificaciones no abonan en lo absoluto a subsanar el error de la Asamblea Legislativa al reducir la calidad del voto necesario para el nombramiento de la persona titular de la Fiscalía Anticorrupción, por el contrario, abonan a la violación de la Constitución Federal, mediante una violación al procedimiento legislativo que deviene de lo mandatado también por dicho ordenamiento. ..."

53. Al respecto, debe resaltarse que ante las determinaciones tomadas en el apartado anterior, algunas de las normas que fueron cuestionadas por la minoría legislativa en la demanda de la acción de inconstitucionalidad 121/2017 ya fueron sobreseídas (los artículos 68 y sexto transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción); sin embargo, esa cuestión no implica que deje de subsistir el ejercicio de esa acción por la minoría legislativa. Tal como se ha venido explicando, en tal demanda también se reclamaron los artículos 9 y tercero transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y en el concepto de invalidez que se acaba de transcribir se hace una afirmación generalizada de violaciones en el procedimiento legislativo.

54. En ese sentido, dado que persiste la materia de la acción 121/2017 y, toda vez que también subsiste la impugnación del artículo 71 de la Ley del Sistema Anticorrupción y de los artículos 9, 10, fracción III, 11, fracción XII, en



la porción normativa que dice "*las medidas precautorias de arraigo*", 12 y tercero transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (a partir de lo reclamado en las acciones de inconstitucionalidad 123/2017 y 135/2017), este Tribunal Pleno considera que de conformidad con el transcrito concepto de invalidez y atendiendo a la **suplencia de la queja** prevista en la ley reglamentaria de la materia, es **viable llevar a cabo el examen del procedimiento legislativo de ambas leyes**; el cual es de previo pronunciamiento al estudio de regularidad constitucional del contenido normativo.

55. Bajo ese contexto, se llega a la convicción de que en el presente caso **se actualizan violaciones con potencial invalidatorio en el procedimiento legislativo de las normas reclamadas**; transgresiones que dan lugar a declarar la inconstitucionalidad de la integridad de las legislaciones impugnadas, sin que pueda delimitarse ese efecto sólo respecto a ciertas normas. Esto último es así, porque si bien la intención primigenia de los accionantes es conseguir la declaratoria de invalidez de ciertas disposiciones normativas, no puede pasarse por alto que, en el presente caso, las normas reclamadas forman parte de actos legislativos mediante los cuales se emitieron en su totalidad las leyes del sistema anticorrupción y la orgánica sobre la fiscalía especializada y se aludió de manera genérica a violaciones en el procedimiento.

56. En otras palabras, ante la impugnación de algunas normas de ambas leyes, dado que se arguye la existencia de violaciones en el procedimiento y opera la suplencia de la queja, es dable realizar tal examen de constitucionalidad. Siendo criterio consolidado de esta Corte que, de advertirse un motivo de inconstitucionalidad del proceso legislativo, debe invalidarse todo el acto legislativo al no poderse escindir transgresiones constitucionales cometidas al interior de un mismo proceso entre una norma y otra. El procedimiento legislativo es una unidad insoluble. La peculiaridad del caso que nos ocupa, se insiste, es que los respectivos actos legislativos no sólo produjeron las normas impugnadas, sino que dieron lugar a la totalidad de dos legislaciones.

57. Para explicar esta conclusión, el presente apartado se dividirá en dos secciones: en primer lugar detallaremos nuestra doctrina para verificar la idoneidad de un procedimiento legislativo (A), para posteriormente explicar cómo se dio el trabajo legislativo de expedición de las leyes impugnadas y verificar el



cumplimiento o no de las reglas establecidas para su emisión y su posible transgresión a la luz de las reglas y principios de la Constitución Federal (B).

A

Doctrina de la Corte sobre violaciones al procedimiento legislativo

58. Lo primero que debe mencionarse es que ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que, previo al análisis de los conceptos de invalidez en contra del contenido de las normas reclamadas en una acción de inconstitucionalidad, es necesario responder los planteamientos de alegadas inconsistencias del procedimiento legislativo, ya que de resultar acertados, traería como consecuencia la inconstitucionalidad genérica de la legislación reclamada. Ello, con fundamento en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, criterio que se refleja en la tesis P./J. 32/2007 de rubro: "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."²⁵

59. Ahora bien, partiendo de esta premisa, esta Suprema Corte cuenta con una doctrina consolidada respecto a cuándo se actualiza una violación al procedimiento que haga necesaria la invalidación total de una ley. En síntesis, se ha

²⁵ Tesis emitida por el Tribunal Pleno, publicada 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, de texto: "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."



entendido que el régimen democrático imperante en nuestro texto constitucional exige que en el propio seno del órgano legislativo que discute y aprueba las normas se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad y de democracia deliberativa. Así, se busca, al final de cuentas, que las normas cuenten efectivamente con una dignidad democrática que deriva de sus procesos de creación y de la idea de representación popular que detentan los diversos integrantes de una Legislatura, lo cual **se obtiene con el respeto de las reglas de votación, la publicidad de las mismas, y la participación de todas las fuerzas políticas al interior del órgano.**

Precedentes que idearon la doctrina

60. Dicha doctrina data de hace varios años, siendo los primeros precedentes los siguientes: las **acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y la diversa 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006**. La primera acción referida se resolvió el trece de junio de dos mil cinco.²⁶ En ese caso, la parte demandante adujo violaciones al procedimiento legislativo que dio origen al artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. El Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que no existieron violaciones con potencial invalidatorio; sin embargo, sentó un importante precedente en cuanto a las reglas y principios que deben acatarse en un procedimiento legislativo en atención a las garantías de debido proceso y legalidad. En la sentencia se dijo lo siguiente:

"De conformidad con lo expuesto, este Tribunal Pleno estima que para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en la violación de las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal²⁷ y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario las mismas

²⁶ Acción de inconstitucionalidad 9/2005, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelta en sesión de trece de junio de dos mil cinco.

²⁷ "Artículo 14. ...

Nadie podrá ser privado de la vida, 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." "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."



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 parlamentarias, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es 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.

"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, puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales puntuales 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.

"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 o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de las cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo –algo que, como veremos, caracteriza el caso que debemos abordar en el pre-



sente asunto— son circunstancias que se presentan habitualmente y 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."²⁸

61. Como se puede observar, para este Tribunal Pleno, lo mínimo indispensable que debe de cumplirse en un trabajo legislativo es el respeto a las reglas de votación, a la publicidad y a la participación de todas las fuerzas políticas del órgano legislativo en el proceso de creación normativa en condiciones de libertad e igualdad, con el fin de que se asegure la expresión de su opinión y defensa en un contexto de deliberación pública.

62. Sin embargo, en el respectivo fallo se dijo que existen dos principios legislativos fundamentales que deben ser considerados para conocer del potencial invalidatorio del acto legislativo: la economía procesal y la equidad en la deliberación parlamentaria.²⁹ El primero de estos dos principios busca quitarle

²⁸ Hojas 76 a 79 de la respectiva sentencia. Este criterio se refleja en la tesis aislada P. L/2008, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2008, Tomo XXVII, página 717, con número de registro digital: 169437, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."

²⁹ Criterio que se refleja en la tesis aislada P. XLIX/2008, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2008, tomo XXVII, página 709, con número de registro digital: 169493, 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."



rigidez al procedimiento legislativo; es decir, pretende no reponer procedimientos que no cambiarían de manera sustancial la voluntad parlamentaria expresada en la votación; por otra parte, el segundo principio considera que no todas las violaciones procedimentales son irrelevantes. Ambos principios deben entenderse no como excluyentes, sino que deben ser interpretados de manera conjunta para poder determinar con mayor certeza si existieron violaciones sustanciales al procedimiento legislativo.

63. Ahora, por su parte, la referida **acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006** se resolvió el cuatro de enero de dos mil siete.³⁰ En este asunto se reclamó la inconstitucionalidad de un decreto publicado el dieciséis de octubre de dos mil seis, en el que, entre otras cuestiones, se hicieron modificaciones a la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California. El Tribunal Pleno aplicó los criterios sobre los vicios con potencial invalidatorio antes mencionados y llegó a la conclusión de que se transgredían los principios de legalidad y democracia deliberativa.

64. En la sentencia se puede apreciar que la razón primordial para declarar la **invalidez** fue que las irregularidades en el procedimiento tuvieron un gran impacto en las posibilidades reales de expresión de las diversas fuerzas políticas con representación parlamentaria. Primero, porque el decreto fue aprobado dispensando la totalidad de los trámites legislativos bajo un carácter de urgencia que jamás fue motivado; es decir, se presentó la iniciativa legislativa y desde ese momento se dispensaron todos los trámites (incluyendo el dictamen) y se pasó directamente a la aprobación de la ley. Y segundo, si bien es cierto existía premura en la expedición de las normas al tratarse de material electoral, lo cual se advirtió de manera implícita, el Tribunal Pleno mencionó que esa sola razón (el cumplimiento del plazo de noventa días de expedición de las normas electorales antes del inicio del proceso electoral) no podía justificar el uso extraordinario de las facultades de dispensa urgente de los trámites legislativos.

65. Así, se invalidó el decreto impugnado al haberse impedido que las distintas fuerzas políticas estuvieran en posibilidad de conocer la iniciativa plan-

³⁰ Acción de inconstitucional 52/2006, bajo la Ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.



teada –al haber sido presentada el mismo día en que fue discutida– y, por ende, de debatir sobre ella con verdadero conocimiento de su contenido y alcance. A saber, no se conoció previamente por los demás integrantes del Congreso, dispensándose, por la mayoría, el que fuera dictaminada por las Comisiones correspondientes; de ahí que este Pleno haya decidido que no fue posible considerar que una norma general, producto de un procedimiento tan acelerado para su aprobación, pudiera ser resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo.

66. Además, tal como se destacó en la sentencia, *"la propia votación con la que fue aprobada la ley impugnada (trece votos a favor, doce en contra), nos da la pauta de que, a final de cuentas, fue aprobada, porque existe una mayoría parlamentaria, que logró imponerse, no por el simple hecho de ser la fuerza mayoritaria, la que, en todo caso, dada su naturaleza, eventualmente llegará a imponerse, sino porque, partiendo de esa circunstancia, hizo uso de un mecanismo legal –la supuesta urgencia para aprobar la norma y, por ende, la dispensa en su trámite– que, de ninguna manera, fue instituido para tales fines, sino únicamente para casos excepcionales que, razonablemente, justifiquen tal urgencia, pero en los que, de cualquier modo, siempre deberá atenderse a los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario"*.³¹

67. En consecuencia, se advierte de los precedentes mencionados que el criterio de esta Suprema Corte consiste en que no todas las violaciones procedimentales son dignas de invalidar un decreto legislativo, ello con la finalidad de respetar el principio de economía procesal y bajo la premisa de que no todas las reposiciones del procedimiento implicarían un cambio sustancial en la voluntad parlamentaria expresada; **sin embargo, analizando el proceso en su integridad** y tomando en cuenta que la regulación del mismo raramente es única e invariable, con el objeto de garantizar los principios constitucionales de legalidad, seguridad y democracia deliberativa, **los órganos legislativos están obligados a respetar el derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad y libertad**; a culminar el procedimiento con el cumplimiento de las reglas de votación establecidas, y a que sus deliberaciones y votaciones sean públicas.

³¹ Página 204 de la respectiva sentencia.



Precedentes más recientes

68. Ahora bien, previo a pasar al siguiente apartado, resulta imprescindible hacer alusión a otros casos resueltos por esta Suprema Corte que aplican la doctrina detallada anteriormente (y en algunos casos la complementan) y que siguen la misma lógica del presente asunto.

69. En primer lugar, en la **acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015**³² nos enfrentamos a un caso donde se impugnaron diversas normas del Decreto Número 289 por el que se modificó la Constitución Política del Estado de Baja California. En ese asunto se realizó una relatoría del proceso legislativo y se consideró que, si bien se solicitó la dispensa de trámite de distribución del referido dictamen, así como dar lectura únicamente a los puntos resolutivos, tal situación no tenía un potencial invalidante del procedimiento de reforma aquí analizado; ello era así, puesto que ninguno de los diputados solicitó el uso de la palabra para manifestarse en contra de esta solicitud de dispensa de trámite, lo cual hacía evidente que todos los integrantes del Congreso estuvieron de acuerdo con la misma. Lo que se corroboró cuando después de haberse sometido a debate y votación ya el dictamen en sí mismo, tampoco ningún diputado hace uso de la palabra obteniéndose veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones. Bajo la lógica del precedente, se demostraba que los diputados presentes en la sesión del Congreso estuvieron completamente de acuerdo tanto en aprobar la solicitud de dispensa de trámite de distribución del dictamen, como finalmente de aprobarlo en cuanto a su contenido en lo general y en lo particular.

70. Este precedente nos es útil ya que, aunque no se trata de uno en donde se haya declarado una violación al procedimiento legislativo, se dejó claro que dicho análisis debe analizarse en el contexto del propio procedimiento y que en la posibilidad de aprobar dispensas tenía que tomarse en cuenta si hubo o no una discrepancia sobre las mismas en el interior del órgano legislativo; es decir, si los propios legisladores se inconformaron o no. Lo cual, como se verá más

³² Acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, en sesión del tres de septiembre de dos mil quince.



adelante, es relevante para el caso que hoy se analiza, ya que la falta de distribución de los dictámenes de las leyes impugnadas fue un aspecto ampliamente reclamado por las minorías legislativas.

71. En segundo lugar, en la diversa **controversia constitucional 41/2014**,³³ abordamos un caso en el que un Municipio, por un lado, argumentó que la Ley de Educación para el Estado de Michoacán fue aprobada sin destinar recursos a los Municipios del Estado y, por otro lado, alegó que la ley aprobada y publicada no fue puesta a consideración del Municipio. En relación con los vicios en el procedimiento, una vez sintetizado el marco normativo y el procedimiento legislativo de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, en el fallo se determinó que se actualizaba una violación sustancial del procedimiento, relacionada con las reglas que garantizan la participación efectiva de todos los legisladores en la deliberación parlamentaria que culminan con la aprobación de la norma.

72. Se precisó que el dictamen de segunda lectura que contiene el proyecto de Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo fue aprobado por la Comisión respectiva, por mayoría de votos de sus integrantes, en la reunión de trabajo ordinaria celebrada a las ocho horas del día veintisiete de febrero de dos mil catorce, y en la sesión del Pleno del Congreso que se verificó el mismo día a las once horas con diez minutos, se presentó para su análisis, votación y aprobación, habiendo sido aprobado por mayoría de votos. Sin embargo, en la propia sentencia se puso de relieve que previamente a la discusión del dictamen mencionado **no se distribuyó el texto a los diputados por lo menos con veinticuatro horas de anticipación ni se publicó en la Gaceta Parlamentaria.**

73. Bajo esa tónica, se concluyó que tales actuaciones afectaron, sin lugar a dudas, las premisas básicas en que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, ya que al no haberse distribuido el mencionado dictamen a los legisladores ni publicado en la Gaceta Parlamentaria, con la oportunidad debida, tal circunstancia impidió a las minorías (en especial a las

³³ Controversia constitucional 41/2014, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince.



que se opusieron a que ese asunto se incluyera a última hora en el orden del día por desconocer su contenido), contar con los elementos necesarios para poder discutir, expresar y defender su opinión, previamente a la aprobación del dictamen del proyecto de la ley impugnada. Razón que fue la sustentada por el Tribunal Pleno para afirmar que existían violaciones que trascendieron a la validez de la norma al haberse vulnerado los requisitos de publicidad, de participación y de debate público para la creación de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

74. En otro caso, resuelto días más tarde, este Pleno de esta Suprema Corte analizó la **controversia constitucional 34/2014**,³⁴ en la que el Municipio actor reclamó la omisión del Congreso Federal de fijar las aportaciones económicas que les corresponderán a los Municipios con respecto a la función social que dispone el artículo 3o., fracción VIII, constitucional, para cumplir con ésta en el ámbito de su competencia, pues, según el actor, del presupuesto de egresos de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de diciembre de dos mil trece.

75. Respecto a los argumentos de invalidez relacionados con la falta de presentación de los dictámenes, en la sentencia se argumentó que si bien ello no constituye una violación que trascienda a la validez de la norma general impugnada, **sí actualizaba una violación sustancial al procedimiento en relación con las reglas que garantizan la participación efectiva de todos los legisladores en la deliberación parlamentaria** (al no haberse cumplido los dos primeros pasos del estándar establecido por esta Suprema Corte, consistentes en i) el derecho de participación de las minorías y ii) la aplicación concreta de las reglas de votación).

76. En la sentencia se enfatizó que previamente a la discusión del dictamen de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, no se distribuyó el texto a los diputados por lo menos con veinticuatro horas de antici-

³⁴ Controversia constitucional 34/2014, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, resuelto en sesión de seis de octubre de dos mil quince.



pación, ni se publicó en la Gaceta Parlamentaria; por lo que, los legisladores no tuvieron conocimiento oportuno de que en la sesión plenaria de la fecha señalada se sometería a análisis, discusión, votación y aprobación el mencionado dictamen. **Siendo relevante que hubo oposición expresa de diversos diputados en contra de tales acciones**, sin que hubieran sido atendidas, pues fueron vencidas por las mayorías. Se considera oportuno transcribir una parte de la resolución: *"efectivamente, tales actuaciones afectan, sin lugar a dudas, las premisas básicas en que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, ya que, al no haberse distribuido el mencionado dictamen a los legisladores ni publicado en la Gaceta Parlamentaria, con la oportunidad debida, tal circunstancia impidió a las minorías, en especial a las que se opusieron a que ese asunto se incluyera a última hora en la orden del día por desconocer su contenido, contar con los elementos necesarios para poder discutir, expresar y defender su opinión, previamente a la aprobación del dictamen del proyecto de la ley impugnada"*.

77. En otro precedente, la **acción de inconstitucionalidad 36/2013**,³⁵ el Pleno llegó a una conclusión similar. La materia del asunto fue la regularidad de diversos artículos de la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco, publicada el primero de noviembre del dos mil trece. Respecto al alegato de violaciones al procedimiento legislativo, después de retomar diversos precedentes resueltos por esta Suprema Corte, de señalar el marco normativo aplicable en el Estado de Jalisco y de sintetizar el procedimiento legislativo, este Pleno determinó que se actualizaban violaciones en el procedimiento legislativo con efectos invalidantes.

78. En la sentencia se dice que el dictamen de la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco fue aprobado el treinta y uno de octubre de dos mil trece por la Comisión de Derechos Humanos del Congreso estatal y, presentado ante la Dirección de Procesos Legislativos, tan solo treinta y dos minutos más tarde. Empero, se advirtió que no se cumplió con el mandato que alude a la entrega

³⁵ Acción de inconstitucionalidad 36/2013, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, resuelta en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho.



del dictamen, al menos, treinta y seis horas antes del desahogo de la sesión respectiva, salvo que se tratase de un caso excepcional previsto en el propio reglamento o que lo hubiese acordado la asamblea.

79. El dictamen se entregó a la Dirección de Procesos Legislativos el mismo día que se celebró la sesión extraordinaria y fue incluido en la orden del día sin cumplir con la previsión vinculada con la entrega de la misma a los diputados al menos veinticuatro horas de anticipación a la sesión para que los legisladores estuviesen en la posibilidad de formular observaciones, analizar el dictamen, argumentar o contra argumentar sobre su contenido. Además, se identificó que la justificación para la inclusión en la orden del día del dictamen se categorizó como un asunto de "urgente y obvia resolución".

80. Bajo esas circunstancias, esta Corte sostuvo que, a pesar de cubrirse la previsión relativa al derecho a la participación de todas las fuerzas políticas en la sesión extraordinaria, en la votación que dio origen al Decreto 24486/LX/13 referente a la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco tras los posicionamientos parlamentarios, **no se cumplimentó el derecho a la participación deliberativa en relación con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas**. Ello, pues no podía sostenerse que los diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura tuvieran conocimiento detallado del dictamen que fue aprobado hasta las diez horas con treinta minutos del mismo día de la celebración de una sesión extraordinaria, cuya convocatoria no versaba sobre dicho punto y que adicionalmente no fuera incluido en la orden del día con una anticipación de por lo menos veinticuatro horas, así como la inclusión de los documentos correspondientes (en cualquier formato) y tampoco fuese entregado al menos con treinta y seis horas de anticipación ante la Dirección de Procesos Legislativos del Congreso del Estado de Jalisco, pues esto último ocurrió treinta y dos minutos después de concluir la sesión de la Comisión de Derechos Humanos que modificó la iniciativa original del proyecto de Ley de Libre de Convivencia del Estado de Jalisco.

81. De igual manera, el Tribunal Pleno tampoco advirtió una motivación reforzada o justificada que sostuviera la incorporación del dictamen de la Comi-



sión de Derechos Humanos del Congreso Local en el orden del día, como un asunto urgente a ser tratado en la multitudada sesión extraordinaria de treinta y uno de octubre de dos mil trece. Lo anterior es así, toda vez que la circunstancia para calificar el tema a tratar como una situación de "obvia y urgente resolución" no era suficiente para convalidar su falta de motivación. En consecuencia, al considerar fundados los conceptos de invalidez alegados por los accionantes, se declaró la invalidez de la totalidad del decreto impugnado.

82. Por último, el precedente más reciente que resulta directamente aplicable es la **controversia constitucional 63/2016**, fallada el veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve. En éste se analizó la regularidad constitucional de la reforma al artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León. Una mayoría de los integrantes de esta Corte³⁶ sostuvo que el dictamen correspondiente no se entregó a los miembros del Pleno del Congreso con la anticipación de veinticuatro horas prevista por el artículo 49 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de esa entidad federativa ni se motivó bajo una razón válida la dispensa de este trámite, deficiencias legislativas que tenían el potencial invalidatorio suficiente para decretar la inconstitucionalidad del decreto de reformas.

B

Aplicación de la doctrina al caso concreto

83. Ahora bien, atendiendo a lo dicho en el apartado anterior y tal como se adelantó, este Tribunal Pleno estima que existen deficiencias con potencial invalidatorio en el procedimiento legislativo de las normas reclamadas, pues se dio una afectación grave al principio de participación de las fuerzas políticas del Congreso Local en condiciones de libertad e igualdad. Por tanto, se estima que deben declararse inconstitucionales los decretos legislativos que dieron lugar a tales normas, lo que implica la declaratoria de invalidez de la totalidad de las leyes

³⁶ Se aprobó por mayoría de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán. En contra de los emitidos por la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea.



del sistema anticorrupción y la orgánica de la fiscalía especializada en combate a la corrupción.

84. En los párrafos subsecuentes se ahondará sobre el marco normativo que rige el procedimiento legislativo en el entonces Distrito Federal y cómo se llevó a cabo el procedimiento de las leyes cuestionadas, a fin de explicar porqué en el caso concreto se actualizaron violaciones de tal peso que afectaron de manera sustantiva a las reglas y principios que sustentan la democracia participativa.

Marco normativo estatal

85. En principio, es necesario destacar que por virtud de una reforma a la Constitución Federal de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se reconfiguró sustancialmente el régimen del Distrito Federal para convertirlo en la hoy Ciudad de México (en particular, reformando el artículo 122 constitucional). Entre los muchos cambios se encuentra la modificación al Poder Legislativo Local, ideando la conformación de un Congreso para la Ciudad de México, el cual sustituiría a la denominada hasta ese momento Asamblea Legislativa. Lo relevante de dichas modificaciones es que no surtieron efectos de manera inmediata, sino que se dio una *vacatio legis* de acuerdo a diversos artículos transitorios;³⁷ en con-

³⁷ **Transitorios de la Constitución Federal**

"Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo disposición en contrario conforme a lo establecido en los artículos transitorios siguientes."

"Artículo tercero. Las normas relativas a la elección de los poderes locales de la Ciudad de México se aplicarán a partir del proceso electoral para la elección constitucional del año 2018. Se faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que, una vez publicada la Constitución Política de la Ciudad de México, expida las leyes inherentes a la organización, funcionamiento y competencias de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Ciudad, necesarias para que ejerzan las facultades que establezcan esta Constitución y la de la Ciudad de México, a partir del inicio de sus funciones. Dichas leyes entrarán en vigor una vez que lo haga la Constitución Política de la Ciudad de México."

"Artículo octavo. Aprobada y expedida la Constitución Política de la Ciudad de México, no podrá ser vetada por ninguna autoridad y será remitida de inmediato para que, sin más trámite, se publique en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal."

"La Constitución Política de la Ciudad de México, entrará en vigor el día que ésta señale para la instalación de la Legislatura, excepto en lo que hace a la materia electoral, misma que será aplicable desde el mes de enero de 2017. En el caso de que sea necesario que se verifiquen elecciones extraordinarias, las mismas se llevarán a cabo de conformidad a la legislación electoral vigente al día de la publicación del presente decreto."



creto, se señaló que se debería emitir una Constitución de la Ciudad de México, la cual regularía todo su nuevo régimen, incluido el del Poder Legislativo, con la aclaración de que dicha Constitución entraría en vigor el día que ella misma señalara para la instalación de la Legislatura Local.

86. Al respecto, la Constitución de la Ciudad de México se expidió el cinco de febrero de dos mil diecisiete y en sus artículos transitorios se estableció que **entraría en vigor hasta el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho**,³⁸ señalándose a su vez que sería la Asamblea Legislativa la que emitiría las normas reglamentarias de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, las cuales entrarían en vigor respectivamente el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho; las del Poder Ejecutivo el cinco de diciembre de dos mil dieciocho y las del Poder Judicial el primero de junio de dos mil diecinueve (con ciertas excepciones respecto al Consejo Judicial y al Consejo de la Judicatura).

"Se faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para legislar sobre los procedimientos e instituciones electorales que resultarán aplicables al proceso electoral 2017-2018.

"Al momento de la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México, cesarán las funciones de la Asamblea Constituyente. A partir de ello, las reformas y adiciones a la Constitución Política de la Ciudad de México se realizarán de conformidad con lo que la misma establezca."

³⁸ **Transitorios de la Constitución de la Ciudad de México**

"Primero. La Constitución Política de la Ciudad de México entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018, excepto por lo que hace a la materia electoral, que estará vigente a partir del día siguiente al de su publicación, y a los supuestos expresamente establecidos en los artículos transitorios siguientes."

"Décimo primero. Se faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que, una vez publicada la Constitución Política de la Ciudad de México y a más tardar el 31 de diciembre de 2017, expida las leyes constitucionales relativas a la organización y funcionamiento de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Ciudad de México, así como para expedir las normas necesarias para la implementación de las disposiciones constitucionales relativas a la organización política y administrativa de la Ciudad de México y para que sus autoridades ejerzan las facultades que establece esta Constitución.

"Las leyes relativas al Poder Legislativo entrarán en vigor el 17 de septiembre de 2018; las del Poder Ejecutivo el 5 de diciembre de 2018 y las del Poder Judicial el 1 de junio de 2019, con excepción de las disposiciones relativas al Consejo Judicial Ciudadano y al Consejo de la Judicatura, las cuales deberán iniciar su vigencia a partir del 1 de octubre de 2018; así como las de la Sala Constitucional, que deberán iniciar su vigencia a partir del 1 de enero de 2019.

"La I Legislatura del Congreso emitirá la convocatoria a que se refiere el artículo 37 de esta Constitución, a fin de que el Consejo Judicial Ciudadano quede constituido a más tardar el 31 de diciembre de 2018."



87. En consecuencia, este Tribunal Pleno advierte que al momento en que la Asamblea Legislativa llevó a cabo el procedimiento legislativo de las leyes hoy cuestionadas Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México (el cual finalizó con la publicación de las mismas el primero de septiembre de dos mil diecisiete), lo hizo a partir de sus normas reglamentarias que aún se encontraban vigentes previstas en la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en sus respectivos reglamentos internos. Hecha tal clarificación, se estima que del marco normativo aplicable en ese momento concurren las siguientes pautas generales de actuación del Poder Legislativo Local:

- Previo a su citada reforma, el artículo 122 de la Constitución Federal establecía en su artículo 31 que el Poder Legislativo Local lo ejerce la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual se integra con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Estos diputados serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto.³⁹ Por su parte, en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legis-

³⁹ **Artículo 122.** Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

"Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

"La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

"...

"C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

"Base primera. Respecto a la Asamblea Legislativa:

"I. Los diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

"II. Los requisitos para ser diputado a la asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que



lativa del Distrito Federal se reitera que la Asamblea estará conformada por sesenta y seis diputados.⁴⁰

- En el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, vigente en ese momento de la Constitución Federal⁴¹ se preveía que, dentro de las facultades de la Asamblea Legislativa, se encuentra la de legislar en el ámbito local en diversas materias, tales como expedir leyes orgánicas, de administración pública local, civil y penal. De igual manera, en la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa se señala como atribución la de legislar en el ámbito local, en las materias señaladas por la Constitución y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; agregándose que las leyes expedidas por la Asamblea serán de observancia general y obligatoria en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México.

- El artículo 27 de la ley orgánica señalaba que la Asamblea Legislativa tendrá dos periodos ordinarios de sesiones. El primero dará principio el día diecisiete de septiembre y concluirá el treinta y uno de diciembre; el segundo inicia el quince de marzo y concluirá el treinta de abril. Añadiéndose que la asamblea podrá celebrar periodos de sesiones extraordinarias, previa convocatoria formu-

sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;

"III. En la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal invariablemente se observarán los criterios que establece el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de esta Constitución;

"IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos períodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del jefe de Gobierno del Distrito Federal; ..."

⁴⁰ **"Artículo 8.** La Asamblea Legislativa se integra por sesenta y seis diputados y conforme al proceso que señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la ley de la materia y demás disposiciones legales aplicables."

⁴¹ **"Artículo 122.** ...

"C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

Base primera. Respecto a la Asamblea Legislativa:

"V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

"a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación."



lada por la Comisión de Gobierno a solicitud de la mayoría de los integrantes de la Comisión o del jefe de Gobierno del Distrito Federal.⁴²

• Por su parte, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal regula el funcionamiento interno del Congreso, estableciendo las atribuciones, derechos y obligaciones que tienen los legisladores locales. Asimismo, el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa regula tanto las sesiones como los debates y menciona los tipos de sesiones que se celebran en el Congreso.⁴³

88. A partir de estas pautas, y atendiendo a lo previsto en la citada normatividad aplicable a un procedimiento legislativo de creación de leyes, se advierten las siguientes reglas y principios del procedimiento legislativo:

a) **iniciativas.** El derecho a iniciar leyes, decretos o presentar proposiciones o denuncias es un derecho de las diputadas y diputados.⁴⁴ Las inicia-

⁴² **Artículo 27.** La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, el cual podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año.

"El segundo período de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año.

"Durante sus recesos, la asamblea podrá celebrar periodos de sesiones extraordinarias, previa convocatoria formulada por la Comisión de Gobierno, a solicitud de la mayoría de los integrantes de dicha comisión o del jefe de Gobierno del Distrito Federal. La convocatoria respectiva fijará la fecha de inicio y término. ..."

⁴³ **Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa**

Artículo 30. El Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, regulará todo lo relativo a sesiones, debates y votaciones, con excepción de las sesiones que expresamente prevea la presente ley."

⁴⁴ **Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa**

Artículo 17. Son derechos de los diputados y diputadas, en los términos de la presente ley:

"I. Elegir y ser electos para integrar las comisiones, comités y la mesa directiva de la asamblea;

"II. Formar parte de un grupo parlamentario;

"III. Participar en los trabajos, deliberaciones, debates, comparecencias y, en general, en los procedimientos previstos en este ordenamiento;

"IV. Iniciar leyes y decretos y presentar proposiciones y denuncias, en los términos que establezca el Reglamento para el Gobierno Interior; ..."

Artículo 88. El derecho de iniciar leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal compete:

"I. A los diputados a la Asamblea del Distrito Federal;



tivas deberán presentarse de manera impresa y medio electrónico, magnético, óptico u otros. Además, deberán contener una exposición de motivos en la cual se funde y motive la propuesta, así como el objetivo de la propuesta, planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver, argumentos sobre su constitucionalidad y convencionalidad, ordenamientos a modificar, texto propuesto, transitorios y lugar, fecha, nombre y rúbrica de quienes la propongan.⁴⁵

b) Además, se precisa que las iniciativas de ley o decreto presentadas y las propuestas de iniciativas constitucionales, de leyes o decretos, previo

"II. Al jefe de Gobierno del Distrito Federal;

"III. Al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia; y,

"IV. A los ciudadanos del Distrito Federal, a través de la iniciativa popular, quienes podrán presentar proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma, de conformidad con las bases que establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las prevenciones de la Ley de Participación Ciudadana, salvo en las siguientes materias:

"a) Tributario fiscal así como de egresos del Distrito Federal;

"b) Régimen interno de la administración pública del Distrito Federal;

"c) Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de la Auditoría Superior de la Ciudad de México;

"d) Regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal; y,

"e) Las demás que señalen las leyes."

⁴⁵ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

"Artículo 86. ...

"Todas las iniciativas deberán ir de manera impresa y por medio electrónico, magnético, óptico u otros además, deberán contener una exposición de motivos en la cual se funde y motive la propuesta, así como contener los siguientes elementos:

"I. Denominación del proyecto de ley o decreto;

"II. Objetivo de la propuesta;

"III. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver y la solución que se propone,

"IV. Razonamientos sobre su constitucionalidad y convencionalidad;

"V. Ordenamientos a modificar;

"VI. Texto normativo propuesto;

"VII. Artículos transitorios; y,

"VIII. Lugar, fecha, nombre y rúbrica de quienes la propongan.

"El tiempo para hacer uso de la tribuna con tal efecto, no será mayor a diez minutos cuando se trate de iniciativas o propuestas de iniciativas, cinco minutos cuando se trate de propuestas con puntos de acuerdo o acuerdos parlamentarios considerados como de urgente y obvia resolución, conforme a lo establecido en el artículo 133 del presente reglamento y tres minutos cuando se trate de puntos de acuerdo de conformidad a lo establecido en el artículo 132 del mismo ordenamiento."



turno dado por el presidente de la mesa directiva o de la Comisión de Gobierno, pasarán a la comisión o comisiones correspondientes, enviándose a no más de dos de éstas a excepción de lo que disponga la Comisión de Gobierno.⁴⁶

c) Las Comisiones, órganos internos de organización que se integran por los miembros electos por el Pleno de la asamblea a propuesta por la Comisión de Gobierno,⁴⁷

⁴⁶ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

"**Artículo 29.** El presidente de la mesa directiva podrá turnar un asunto, proposición o iniciativa, en razón de su naturaleza, preferentemente a un máximo de dos comisiones para que lo estudien y dictaminen en forma conjunta.

"Igualmente, cualquier Comisión podrá reunirse con otra cuando el asunto en estudio se encuentre vinculado con las materias de esa Comisión.

"Cuando un asunto haya sido turnado a dos o más Comisiones, corresponderá a las mesas directivas de las Comisiones involucradas, coordinar la integración de un sólo dictamen a fin de que emitan un dictamen en conjunto.

"Cuando se efectúen reuniones de trabajo en Comisiones Unidas, se requerirá de la asistencia de la mitad más uno de los diputados que integren cada Comisión, a efecto de poder conformar el quórum.

"Se aplicará el mismo criterio para aprobar o desechar las propuestas planteadas al interior de las Comisiones Unidas."

⁴⁷ **Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa**

"**Artículo 63.** Las Comisiones Ordinarias se integrarán por los miembros electos por el Pleno de la asamblea a propuesta de la Comisión de Gobierno. Contarán con una mesa directiva, debiéndose reflejar en ella la pluralidad de la asamblea.

"El análisis y dictamen legislativo, así como las discusiones y votaciones en comisión, se regirán por las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa y por el Reglamento Interior para Comisiones de la Asamblea. ..."

Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa

"**Artículo 28.** El despacho de los asuntos de la asamblea comprende el examen e instrucción de éstos hasta su dictamen u opinión, que deberá elaborar la Comisión o Comisiones a las que les sea turnado para su trámite.

"Las Comisiones son órganos internos de organización para el mejor y más expedito desempeño de las funciones legislativas, políticas, administrativas, de fiscalización e investigación de la Asamblea.

"Las Comisiones se integrarán por los diputados electos por el pleno a propuesta de la Comisión de Gobierno, debiéndose reflejar la pluralidad de la Asamblea en la integración de las mismas.

"Las Comisiones conocerán, en el ámbito de su competencia, de las iniciativas, proyectos, proposiciones, excitativas, deliberaciones, avisos y en general cualquier asunto que le sea turnado por la mesa directiva del Pleno o de la Diputación Permanente, o la Comisión de Gobierno.

"Las Comisiones podrán efectuar directamente investigaciones, foros, consultas legislativas y parlamentos sobre los asuntos a su cargo. Para la realización de los parlamentos, se seguirán los lineamientos establecidos en el artículo 160 del presente ordenamiento, y determinarán la fecha de su celebración con la Comisión de Gobierno. Asimismo, las Comisiones coadyuvarán con el



deben revisar, estudiar, analizar y/o modificar la iniciativa y formular su correspondiente dictamen.⁴⁸

d) Dictamen. Una vez que la iniciativa de ley o decreto sea turnada a la Comisión o Comisiones que correspondan, éstas deberán analizarla, realizar el dictamen correspondiente y presentarlo dentro de los treinta días siguientes al de la fecha en que los hayan recibido.⁴⁹ Cuando no se pueda dictaminar dentro del plazo fijado, se deben exponer por escrito los motivos a la mesa directiva que corresponda para que ésta consulte al Pleno si procede ampliarlo.⁵⁰

Comité de Atención, Orientación y Quejas ciudadanas en la gestión de los asuntos que se les encomienden.

"Con fundamento en lo anteriormente prescrito la Comisión de Igualdad de Género deberá celebrar el Parlamento de las Mujeres del Distrito Federal de manera anual.

"De igual forma, la Comisión de Atención al Desarrollo de la Niñez estará encargada de la Realización del Parlamento Infantil de la Ciudad de México, mismo que se efectuará en el mes de febrero de cada año y en cuya realización y desarrollo coadyuvarán las instancias públicas y privadas que tengan relación con la materia.

"En los casos de las investigaciones se estará a lo dispuesto por el artículo 61 de la ley orgánica.

"El plazo para la entrega de los proyectos de investigación al Instituto de Investigaciones Parlamentarias será al inicio del primer periodo de cada año legislativo, con excepción del año de inicio de la Legislatura.

"Cada Comisión conformará un nuevo acervo sistematizado y ordenado de la información que generen para su consulta."

48 Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa

"**Artículo 86.** Tanto las iniciativas de ley o decreto presentadas por los diputados, por el jefe de Gobierno o por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal como las propuestas de iniciativas constitucionales, de leyes o decretos, previo turno dado por el presidente de la mesa directiva o de la Comisión de Gobierno pasarán desde luego a la comisión o comisiones correspondientes, enviándose a no más de dos de éstas a excepción de lo que disponga la Comisión de Gobierno, mismas que deberán revisar, estudiar, analizar y modificar, en su caso, la iniciativa y formular su correspondiente dictamen. ..."

49 Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa

"**Artículo 32.** Toda Comisión deberá presentar su dictamen en los asuntos de su competencia, dentro de los treinta días siguientes al de la fecha en que los hayan recibido. Todo dictamen se elaborará con perspectiva de género, se redactará en un lenguaje claro, preciso, incluyente y no sexista, y se compondrá de cuatro partes fundamentales: un preámbulo, los antecedentes, los considerandos y los resolutivos. Deberá estar debidamente fundado y motivado y contendrá las modificaciones que en su caso se hayan realizado, concluyendo con proposiciones claras y sencillas que puedan someterse a votación. ..."

50 Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa

Artículo 32. ...



e) Cuando un asunto haya sido turnado a dos o más comisiones, corresponde a las mesas directivas de las involucradas coordinar la integración y emisión de un dictamen en conjunto. Cuando se efectúen reuniones de trabajo en comisiones unidas, se requerirá de la asistencia de más de la mitad más uno de los diputados que integren cada Comisión a efecto de poder conformar quórum⁵¹.

f) Toda Comisión debe presentar su dictamen en los asuntos de su competencia, el cual se compone de cuatro partes fundamentales: preámbulo, antecedentes, considerandos y resolutivos. Deberá estar fundado y motivado, así como contener las modificaciones que se hayan realizado. El dictamen deberá presentarse firmado por la mayoría de los integrantes, quien disienta puede presentar voto particular por escrito. Además, los integrantes que determinen votar en contra de la resolución, deberán hacer una anotación junto a la firma respectiva (en atención al transcrito artículo 32 del reglamento interior).

"Cuando la Comisión o Comisiones no puedan dictaminar dentro del plazo fijado, expondrá por escrito los motivos a la mesa directiva para que ésta consulte al Pleno si procede ampliarlo. Durante los recesos de la asamblea corresponderá a la Diputación Permanente aprobar la ampliación del plazo de los asuntos que sean de su competencia, pero de los que no lo sea, corresponderá la aprobación de la misma a la Comisión de Gobierno.

"La solicitud de prórroga deberá contener el número de días por el que ésta se requiera, el cual que no podrá exceder de sesenta días, tratándose de dictámenes de proposiciones, ni de noventa, tratándose de dictámenes de iniciativas. Lo mismo se observará en caso de no señalarse la duración del plazo solicitado. Además de lo anterior, la prórroga se computará a partir del día en que se notifique su aprobación a la Comisión o Comisiones solicitantes.

"En caso de negativa respecto de la ampliación, el presidente hará una excitativa para que se elabore el dictamen y si pasados cinco días de ésta, no se hubiere hecho el mismo, el presidente enviará la iniciativa a la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, consultándole al presidente de dicha Comisión el término en que se contará con el dictamen en materia.

"Lo anteriormente señalado se realizará sin detrimento de lo que dispone el artículo 89 del presente reglamento."

⁵¹ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

Artículo 29. El presidente de la mesa directiva podrá turnar un asunto, proposición o iniciativa, en razón de su naturaleza, preferentemente a un máximo de dos comisiones para que lo estudien y dictaminen en forma conjunta. ...

"Cuando un asunto haya sido turnado a dos o más Comisiones, corresponderá a las mesas directivas de las Comisiones involucradas, coordinar la integración de un sólo dictamen a fin de que emitan un dictamen en conjunto. ..."



g) Las Comisiones sesionarán por lo menos una vez al mes. El presidente y el secretario técnico deben convocar a los integrantes. La temática de las reuniones debe darse a conocer con cuarenta y ocho horas de anticipación por lo menos, publicándose el orden del día en la Gaceta Parlamentaria de la Asamblea, con la excepción de reuniones urgentes.⁵²

h) Las Comisiones deberán remitir el dictamen de manera impresa y por medio electrónico, magnético, óptico u otros a la mesa directiva del Pleno de la Asamblea Legislativa o de la Diputación Permanente para su discusión dentro de las siguientes cuarenta y ocho horas posteriores a su distribución.⁵³

i) La resolución del Pleno por la que se apruebe el dictamen emitido por la Comisión o Comisiones correspondientes relativa a la propuesta de iniciativa, ley o decreto tendrá el carácter de iniciativa. La Comisión de la Asamblea que haya elaborado el dictamen de que se trate deberá acudir ante la Cámara correspondiente para explicar y fundamentar la o las iniciativas de leyes o decretos en cuestión.

j) Sesiones. Conforme al artículo 28 de la ley orgánica y 102 del reglamento, la asamblea no podrá instalarse ni abrir sus sesiones ni ejercer sus atribuciones sin la debida integración del quórum legal, consistente en la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros.⁵⁴

⁵² **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

"**Artículo 40.** La temática de las reuniones de Comisiones se dará a conocer con cuarenta y ocho horas de anticipación por lo menos, publicándose el orden del día en la Gaceta Parlamentaria de la Asamblea. Se exceptúa de lo anterior las reuniones urgentes."

⁵³ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

"**Artículo 33.** Para que haya dictamen de la Comisión o Comisiones, el mismo deberá presentarse firmado por la mayoría de los diputados integrantes. Quien disintiese del parecer de dicha mayoría, podrá presentar su voto particular por escrito. Asimismo, quien vote en contra de la resolución del dictamen, hará dicha anotación junto a la firma respectiva.

"Las Comisiones deberán remitir el dictamen de manera impresa y por medio electrónico, magnético, óptico u otros, a la mesa directiva del Pleno de la asamblea o de la Diputación Permanente, para su discusión dentro de las siguientes cuarenta y ocho horas posteriores a su distribución."

⁵⁴ "**Artículo 28.** La asamblea no podrá instalarse ni abrir sus sesiones ni ejercer sus atribuciones sin la debida integración del quórum respectivo. Se considerará que existe quórum legal para que actúe la asamblea con la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros."



k) El reglamento precisa que las sesiones podrán ser ordinarias, extraordinarias, privadas, permanentes o solemnes. Son ordinarias las que se celebren durante los periodos constitucionales, en las que se pueden analizar dictámenes para su discusión y votación e iniciativas de ley o decreto, entre otras cosas.⁵⁵ Por otro lado, las sesiones extraordinarias se celebran fuera del periodo de sesiones y se convocarán para un asunto particular por medio de convocatoria publicada en dos diarios de mayor circulación, en la que se fije el inicio y término del periodo, así como los asuntos que serán tratados en el mismo.⁵⁶

"Artículo 102. Se requiere de la asistencia de la mitad más uno de los diputados que integran la asamblea para abrir cada sesión."

⁵⁵ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

"Artículo 92. Los asuntos a tratar en las sesiones ordinarias se listarán en el orden del día conforme a la siguiente preferencia:

"1. Aprobación del acta de la sesión anterior.

"2. Comunicaciones de los diputados, de las Comisiones y de los Grupos Parlamentarios.

"3. Comunicaciones de los Poderes de la Unión u órganos legislativos locales.

"4. Comunicaciones de los órganos de gobierno del Distrito Federal.

"5. Acuerdos Parlamentarios.

"6. Dictámenes para discusión y votación.

"7. iniciativas de ley o decreto.

"8. Informe de las Comisiones y Comités.

"9. Informe de peticiones formuladas por particulares.

"10. Presentación de proposiciones, pronunciamientos, así como las denuncias que no comprendan la aprobación, reforma, derogación o abrogación de leyes o decretos.

"11. Efemérides; y,

"12. Asuntos generales."

"Artículo 103. Las sesiones podrán ser ordinarias, extraordinarias, privadas, permanentes o solemnes."

⁵⁶ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

"Artículo 96. La asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, el cual podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año.

"El segundo periodo de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año.

"Durante sus recesos, la asamblea podrá celebrar periodos de sesiones extraordinarias, previa convocatoria formulada por la Comisión de Gobierno a solicitud de la mayoría de los integrantes de dicha Comisión o del jefe de Gobierno. La convocatoria respectiva deberá publicarse en dos diarios de mayor circulación en el Distrito Federal y fijará la fecha de inicio y término del periodo y el o los asuntos exclusivos a ser tratados durante el mismo."

"Artículo 105. Son extraordinarias las sesiones que se celebren fuera del periodo de sesiones ordinarias y tendrán lugar cuando así se determine de conformidad con lo dispuesto por el presente reglamento."



l) Respecto al lugar físico donde se llevan a cabo las actividades legislativas, se establece que la asamblea no podrá reunirse fuera del recinto que está destinado al efecto, salvo que por acuerdo expreso del Pleno, en el cual se debe fijar tiempo, lugar y sesiones que se celebrarán fuera del recinto y los motivos que apoyen la decisión. Las sesiones no pueden realizarse fuera de la Ciudad de México.⁵⁷ Además, las sesiones se desarrollarán conforme al orden del día, el cual es elaborado por la mesa directiva conjuntamente con la Comisión de Gobierno y deberá publicarse en la página de internet de la asamblea a más tardar a las veintidós horas del día previo a la sesión.⁵⁸

m) La asamblea sesionará a las nueve horas de los días que el presidente de la mesa directiva señale en la convocatoria respectiva, debiéndose celebrar por lo menos dos sesiones a la semana.⁵⁹

n) De los debates. Todo dictamen con proyecto de ley o decreto se discute primero en lo general y después en lo particular cada uno de sus artículos. Todo dictamen con proyecto de ley o decreto que conste de más de treinta artículos podrá ser discutido y aprobado por los libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos en los que lo dividan sus autores o comisiones encargadas de su despacho, siempre que así lo acuerde el Pleno. Sin embargo, debe votarse cada artículo o

⁵⁷ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

"**Artículo 97.** Las sesiones se celebrarán en el recinto que ocupa la asamblea, salvo acuerdo expreso del Pleno. En dicho acuerdo se fijará el tiempo, lugar y sesiones que se celebrarán fuera del recinto y los motivos en que se apoye la decisión.

Las sesiones no podrán realizarse fuera del Distrito Federal."

⁵⁸ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

"**Artículo 98.** Las sesiones se desarrollarán de conformidad con el Orden del Día elaborado por la mesa directiva conjuntamente con la Comisión de Gobierno y se desahogarán, de igual manera, los asuntos que presentan los diputados o los Grupos Parlamentarios con carácter de urgente o extraordinario y así sean aceptados por el Pleno.

"El orden del día, deberá publicarse en la página de Internet de la asamblea a más tardar a las veintidós horas del día previo a la sesión."

⁵⁹ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

"**Artículo 101.** La asamblea sesionará a las nueve horas de los días que el presidente señale en la convocatoria respectiva

"La asamblea celebrará por lo menos dos sesiones a la semana y no podrá suspender sus sesiones salvo por caso fortuito, de fuerza mayor o a propuesta de la Comisión de Gobierno y siempre que así lo acuerde la mayoría de sus integrantes y se repongan las sesiones en las semanas subsecuentes."



fracciones que esté al debate si así lo pide algún diputado y el Pleno aprueba la petición.⁶⁰

o) Previo la discusión de **cualquier dictamen, deberán distribuirse 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. El artículo 118 dispone que **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.

p) Los diputados que deseen intervenir⁶¹ en el debate deben inscribirse en el registro de oradores que elabora el presidente de la asamblea. Agotada la lista de oradores, dada a conocer al inicio del debate y concluidas las alusiones personales o las rectificaciones, el presidente preguntará al Pleno si el asunto se encuentra suficientemente discutido, en cuyo caso, cerrará el debate y procederá a la votación del asunto.⁶²

⁶⁰ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

"Artículo 117. Todo dictamen con proyecto de ley o decreto que conste de más de treinta artículos, podrá ser discutido y aprobado por los libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos en los que lo dividieren sus autores o las comisiones encargadas de su despacho, siempre que así lo acuerde el Pleno a moción de uno o más de sus miembros; pero se votará separadamente cada uno de los artículos o fracciones del artículo o de la sección que esté al debate, si lo pide algún diputado y el Pleno aprueba la petición."

"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."

⁶¹ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

"Artículo 119. Intervendrán en el debate los diputados que al efecto se hubiesen inscrito. Igualmente podrán hacerlo quienes soliciten y obtengan del presidente autorización para hacer uso de la palabra, en los términos del presente reglamento.

"El presente artículo sólo será aplicable para la discusión de dictámenes y no se podrá invocar en la discusión de proposiciones consideradas de urgente y obvia resolución."

"Artículo 120. El presidente elaborará el registro de oradores que intervendrán en los debates cuando se presenten a discusión los dictámenes de las Comisiones. El orden se conformará de la siguiente manera: ...

⁶² **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

"Artículo 129. Agotada la lista de oradores dada a conocer al inicio del debate y concluidas las alusiones personales o las rectificaciones a que se refieren los dos artículos anteriores, el presidente



q) **De la votación.** Por lo que hace a la votación, se prevé⁶³ que para que la asamblea pueda adoptar sus acuerdos o resoluciones deberá contar, al momento de la votación, con la mayoría de sus integrantes. Adicionalmente, se dispone que todas las resoluciones se adoptarán por mayoría de votos de los diputados, excepto en aquellos casos en que las disposiciones legales aplicables señalen la aprobación por una mayoría calificada.⁶⁴ Además, ese artículo reglamenta tres tipos de votación que pueden darse en la Asamblea Legislativa: las votaciones nominales, por cédula y económicas.

r) Toda resolución de la Asamblea Legislativa tendrá el carácter de ley o decreto, será redactada en un lenguaje claro, preciso, incluyente y no sexista, en la forma que hubiere sido aprobada, y al expedirse será autorizada por las firmas de quien presida y por lo menos un secretario o secretaria integrantes de la mesa directiva en turno.⁶⁵

Desarrollo del procedimiento legislativo

89. Detallado el marco normativo para el trabajo legislativo, este Tribunal Pleno pasa a explicar cómo se llevó a cabo el procedimiento en relación con el Decreto por el que se expidió la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México y el Decreto por el que se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, ambos publicados

preguntará al Pleno si el asunto se encuentra suficientemente discutido, en cuyo caso cerrará el debate y llamará de inmediato a votación."

⁶³ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

"**Artículo 130.** Para que la asamblea pueda adoptar sus acuerdos o resoluciones, deberá contar al momento de la votación, con la presencia de la mayoría de sus integrantes."

⁶⁴ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

"**Artículo 134.** La asamblea adoptará sus resoluciones por medio de votaciones.

"Habrá tres clases de votaciones: nominal, por cédula y económicas.

"Todas las resoluciones se adoptarán por mayoría de votos de los diputados presentes, excepto en aquellos casos en que las disposiciones legales aplicables señalen la aprobación por una mayoría calificada."

⁶⁵ **Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa**

"**Artículo 143.** Toda resolución de la Asamblea Legislativa tendrá el carácter de ley o decreto, será redactada en un lenguaje claro, preciso, incluyente y no sexista, en la forma que hubiere sido aprobada, y al expedirse será autorizada por las firmas de quien presida y por lo menos un secretario o secretaria integrantes de la mesa directiva en turno."



el primero de septiembre de dos mil diecisiete. Para ello, es importante señalar, primero, que el procedimiento legislativo fue complejo, pues no fue privativo de las leyes impugnadas, sino que su trámite, discusión y aprobación se dio de manera concomitante con otra serie de modificaciones legales, que formaban parte de un denominado "paquete de leyes" para conformar en su integridad el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México.

90. Asimismo, debe resaltarse que la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México remitió a esta Suprema Corte como pruebas: a) seis iniciativas con proyecto de decreto para expedir la Ley Anticorrupción de la Ciudad de México y una iniciativa con proyecto de decreto para expedir la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; b) los dictámenes de cada ley, emitidos el trece de julio de dos mil diecisiete por las Comisiones Unidas de Transparencia a la Gestión, Administración y Procuración de Justicia, Administración Pública Local y Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias; c) el acta de la Sesión Extraordinaria del Tercer Periodo Ordinario de Sesiones del Segundo Año de la VII Legislatura de la Asamblea Legislativa, en la que se aprobó el dictamen de las referidas leyes; d) la versión estenográfica de la referida sesión extraordinaria de diecisiete de julio de dos mil diecisiete; y, e) los proyectos de decreto remitidos al jefe de Gobierno para su promulgación y publicación.

91. A partir de estas constancias y de los hechos notorios advertidos por este Tribunal Pleno, se tiene que el procedimiento legislativo de los decretos se dio de la siguiente manera:

i. **Iniciativas y turno a comisiones dictaminadoras.** Entre el seis de diciembre de dos mil dieciséis y cuatro de julio de dos mil diecisiete, se presentaron seis iniciativas con proyecto de decreto para expedir la Ley Anticorrupción de la Ciudad de México.

- El seis de diciembre de dos mil dieciséis, el diputado Ernesto Sánchez Rodríguez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentaron sus propuestas, mismas que fueron remitidas a las Comisiones Unidas de Transparencia a la Gestión, Administración y Procuración de Justicia, Administración Pública



Local y Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias para su dictaminación.⁶⁶

- El veintiuno de febrero de dos mil diecisiete, durante el periodo de receso de la asamblea, la diputada Dunia Ludlow Deloya, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó la iniciativa que fue turnada por el presidente de la Comisión de Gobierno a las comisiones dictaminadoras para tal efecto.⁶⁷

- El dieciséis de marzo de dos mil diecisiete, la diputada Elena Edith Segura Trejo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentó su iniciativa, la cual fue turnada a las comisiones para su dictaminación.⁶⁸

- Posteriormente, el veintisiete de junio de dos mil diecisiete, fue presentada la iniciativa por parte del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Regeneración Nacional⁶⁹ y, el cuatro de junio de dos mil diecisiete, el Partido Encuentro Social presentó su iniciativa, mismas que fueron turnadas a las comisiones dictaminadoras para su estudio.⁷⁰

- Respecto a las iniciativas presentadas por el diputado Ernesto Sánchez Rodríguez y diversos integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática también fueron turnadas a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México para su estudio, análisis y opinión. En sesión de cuatro de mayo de dos mil diecisiete, a esta Comisión.⁷¹

ii. Por su parte, en sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, celebrada el seis de diciembre de dos mil dieciséis, se planteó la iniciativa con proyecto de decreto para crear la Ley Orgánica de la Fiscalía Especiali-

⁶⁶ Cuaderno de pruebas relativo a la acción de inconstitucionalidad 121/2017, foja 19 a 47.

⁶⁷ *Ibidem*, fojas (sic).

⁶⁸ *Ibidem*, fojas 67 a 95.

⁶⁹ *Ibidem*, fojas 96 a 113.

⁷⁰ *Ibidem*, fojas 114 a 125.

⁷¹ *Ibidem*, fojas 1 a 17.



zada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, presentada por el diputado Ernesto Sánchez Rodríguez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.⁷²

iii. Procedimiento y comisiones. El cuatro de mayo de dos mil diecisiete, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México sesionó para discutir sobre cinco opiniones relacionadas con las iniciativas del Sistema Anticorrupción. En esta reunión se aprobaron las opiniones elaboradas.⁷³

iv. El nueve de mayo de dos mil diecisiete, las Comisiones Unidas de Transparencia a la Gestión, Administración y Procuración de Justicia, Administración Pública Local y Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias se instalaron de forma permanente con un quórum legal suficiente.⁷⁴

v. Tras varias sesiones de discusión, en sesión de trece de julio de dos mil diecisiete, el presidente de las Comisiones Unidas sometió a consideración de los presentes el paquete de dictámenes relativos a la implementación del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. El dictamen relativo a las iniciativas con proyecto de decreto para expedir la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México se aprobó por los cuatro integrantes de la Comisión de Transparencia a la Gestión, siete integrantes de la Comisión de Administración Pública Local, seis integrantes de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia y cinco integrantes de la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias.⁷⁵ Mientras que el dictamen de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México fue aprobado por los cinco integrantes de la Comisión de Transparencia a la Gestión, siete integrantes de la Comisión de Administración Pública Local, seis integrantes de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia y cinco

⁷² *Ibíd.*, fojas 43 a 66.

⁷³ Véase versión estenográfica parlamentaria, cuaderno de pruebas relativo a la acción de inconstitucionalidad 121/2017 y acumuladas, fojas 126 a 135.

⁷⁴ Véase versión estenográfica parlamentaria, cuaderno de pruebas relativo a la acción de inconstitucionalidad 121/2017 y acumuladas, fojas 136 a 137.

⁷⁵ Véase hojas de firmas, cuaderno de pruebas relativo a la acción de inconstitucionalidad 121/2017, fojas 304 a 306 vuelta.



integrantes de la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias.⁷⁶

vi. Hecho lo anterior, en sesión extraordinaria de diecisiete de julio de dos mil diecisiete,⁷⁷ iniciada a las 10:20 horas, el Pleno de la asamblea sometió a revisión y discusión los referidos dictámenes (**no se tiene constancia física sobre la convocatoria a la sesión ni sobre la repartición física o electrónica** de los dictámenes a los miembros de la Legislatura), como se explicará a continuación.

vii. No obstante, previo a tal desarrollo, debe destacarse lo sucedido al momento de iniciar la sesión. Como se apuntó, en la misma se analizó un "paquete de reformas" para conformar el nuevo Sistema Anticorrupción. Lo primero que se discutió fue la aprobación al dictamen de reformas de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa y del Reglamento Interior de las Comisiones. Al someterse a discusión y aprobación ocurrió lo siguiente:

- El presidente informó que el respectivo dictamen no había sido distribuido entre los legisladores, por lo que solicitó a la secretaria consultar al Pleno de la asamblea si se dispensaba la falta de distribución para ser sometido a discusión de inmediato. La mayoría de los integrantes del Pleno determinó dispensar la distribución.

- Una vez hecho lo anterior, tres diputados se pronunciaron a favor del dictamen y tres en contra. Cabe destacar que algunos integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional alegaron irregularidades en la discusión de los dictámenes en comisiones y sostuvieron que todos los integrantes de la asamblea tenían derecho de participar.⁷⁸ Agregaron

⁷⁶ Véase hojas de firmas, cuaderno de pruebas relativo a la acción de inconstitucionalidad 121/2017, fojas 227 a 229.

⁷⁷ Según la constancia del acta certificada de tal sesión, al momento de iniciar la misma, se encontraban en el recinto oficial de sesiones cuarenta y ocho diputados integrantes de la Legislatura, con lo que había quórum legal. Aunque en la lista de asistencia de dicha sesión remitida a esta Suprema Corte (foja 313 del cuaderno de pruebas), se señala que asistieron a la sesión 59 diputados y diputadas.

⁷⁸ Véase la intervención de la diputada Aleida Alavez Ruiz, versión estenográfica de la sesión extraordinaria de 17 de julio de 2017, cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad 121/2017 y acumuladas, fojas 526 a 528.



que el diálogo plural, amplio e incluyente no se realizó sino, por el contrario, el trabajo se concentró en unas cuantas comisiones.⁷⁹

viii. Ahora bien, por lo que hace a la discusión y aprobación del decreto por el cual se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México hoy cuestionada, se advierte lo siguiente:⁸⁰

- El presidente sometió a la asamblea **si era de dispensarse la distribución del dictamen**,⁸¹ la cual se aprobó por los integrantes del Pleno por votación económica⁸² (sin que se conozca quiénes votaron a favor o en contra al no encontrarse tal dato en el acta de sesión o demás documentos legislativos).

- Una vez presentado el dictamen por el diputado que representó a las Comisiones Dictaminadoras, se abrió el registro de oradores en contra. La diputada Aleida Alavez Ruiz sostuvo diversos argumentos en contra. Una vez desarrollada su postura, al no existir otro diputado en la lista de oradores, se votó en lo general y en los artículos no reservados el dictamen obteniéndose una votación de 34 votos a favor y 12 en contra.

- Respecto a los artículos reservados, la diputada Alavez presentó su propuesta de modificación al artículo 9 de la ley, modificación que fue desechada

⁷⁹ Cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad 121/2017 y acumuladas, fojas 131 a 133.

⁸⁰ Las votaciones que se relatan subsecuentemente se hicieron constar en el acta de la sesión extraordinaria. Véase, en específico, la parte del acta que consta en las fojas 462-463 del citado cuaderno de pruebas.

⁸¹ *Ibidem*, foja 612.

⁸² Las votaciones económicas no significan votaciones unánimes. Es uno de los tipos de votaciones que se pueden dar en la asamblea (hay votaciones nominales, económicas y por cédula), que significa que la forma de llevar a cabo la votación es poniéndose de pie si se solicita voto a favor o poniéndose de pie si se solicita voto en contra. Este tipo de votación se encuentra regulado en el artículo 141 del Reglamento de Gobierno Interior en el tenor que sigue:

"Artículo 141. Las resoluciones de la asamblea diversas a las reguladas en los artículos 135 y 138 de este reglamento, se obtendrán mediante votaciones económicas.

"Para llevar a cabo una votación económica, la secretaria de la mesa directiva preguntará: "Por instrucciones de la presidencia se pregunta a los señores diputados si están a favor o en contra de la propuesta sometida a su consideración"; debiéndose poner de pie los diputados para manifestar su determinación; primeramente los que estén a favor y en seguida los que estén en contra."



por 29 votos en contra, 12 votos a favor y 4 abstenciones. Asimismo, la propuesta de modificación al artículo tercero transitorio fue desechada por 32 votos en contra, 9 a favor y 0 abstenciones, quedando firme el dictamen.

- Así, una vez agotadas las reservas de artículos, se procedió a recoger la votación de los artículos en lo particular, con una votación de 32 votos a favor, 11 votos en contra y 0 abstenciones, se aprobó el dictamen de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada.

- Por ende, el presidente de la asamblea ordenó remitir al jefe de Gobierno de la Ciudad de México para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y para su mayor difusión en el Diario Oficial de la Federación.

ix. Posterior a lo anterior, el presidente de la asamblea puso a discusión el dictamen con proyecto de decreto por el que se crea la Ley del Sistema Anti-corrupción en la Ciudad de México, sucediendo lo que sigue:⁸³

- En principio, el presidente de la asamblea **precisó que el dictamen no había sido repartido entre los legisladores** por lo que les **solicitó la dispensa** de la obligación contenida en el artículo 118 del Reglamento para el Gobierno Interior, cuestión que fue aprobada por los integrantes del Pleno por votación económica (sin que se conozca quiénes votaron a favor o en contra al no encontrarse tal dato en el acta de sesión o demás documentos legislativos).

- El diputado Ernesto Sánchez Rodríguez, en representación de las Comisiones Dictaminadoras, presentó el dictamen. Posteriormente, el presidente lo puso a discusión. La diputada Aleida Alavez Ruiz se posicionó en contra de éste y reiteró su inconformidad con el trabajo llevado a cabo en comisiones. Contra lo argumentado, un diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional sostuvo que en el proceso legislativo se incluyeron diversas voces, se invitó a la ciudadanía y se realizaron diversos foros.⁸⁴

⁸³ Las aprobaciones, reservas y votaciones que se relatan subsecuentemente se hicieron constar en el acta de la sesión extraordinaria. Véase, en específico, la parte del acta que consta en las fojas 463-464 del cuaderno de pruebas.

⁸⁴ *Ibidem*, fojas 623 a 628.



- Así, se aprobó el dictamen en lo general y los artículos no reservados con 37 votos a favor, 11 en contra y 0 abstenciones. Respecto a las reservas de artículos en particular, el presidente informó haber recibido reservas efectuadas por ocho diputados, mismas que fueron presentadas y votadas.

- Respecto a la reserva de los artículos 16 y 34 de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México fue aprobada. Respecto a las reservas presentadas **por el diputado Luis Gerardo Quijano Morales de los artículos tercero transitorio y sexto transitorio**, éste dio lectura sobre cómo deberían de quedar tales artículos. El Pleno **decidió aprobar dicha reserva de manera económica**, dejándolo para su votación nominal en conjunto de los artículos reservados.

- En relación con las reservas al artículo 9, se determinó adicionar una fracción. En relación con el artículo 41, se aprobó la propuesta de modificación. Respecto al artículo 68, la modificación presentada por un integrante del Grupo Parlamentario Morena, fue desechada por 28 votos en contra, 18 a favor y 0 abstenciones. Cabe destacar que en la discusión de este artículo participaron dos oradores en contra de la propuesta y uno a favor, quienes presentaron sus argumentos antes de que se llevara a cabo la votación.⁸⁵

- Posteriormente, en relación con las reservas a los artículos 2, 3, 10, 16, 24, 29 y 57 se concedió el uso de la voz a la diputada Aleida Alavez Ruiz, quien presentó los argumentos a favor de las modificaciones. Una vez concluida su presentación y sin existir oradores en contra de la propuesta, se determinó desecharla con 32 votos en contra, 12 a favor y 0 abstenciones. Respecto a las reservas de los artículos 12, 18, 21, 27, 33, 34, 35, 67, 69 y séptimo transitorio, una vez realizada la presentación de modificación, se determinó desecharla con 33 votos en contra, 11 a favor y 0 abstenciones.

- En relación con la reserva al artículo 33, se concedió la palabra a un integrante del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza, quien expuso las razones que sustentaban la modificación, misma que fue votada en el sentido de

⁸⁵ *Ibidem*, fojas 630 a 640.



desecharla por votación económica. Posteriormente, se dio la palabra a un integrante del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano para que éste manifestara las reservas y modificaciones a los artículos 12, 18, 21, 32, 33, 68 y sexto transitorio. El Pleno determinó desechar la propuesta.

- Respecto a los artículos 9 y adición de un artículo transitorio, se dio la palabra a una integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. El Pleno determinó aprobarla por votación económica.

- En relación las reservas a los artículos 18, 33 y 68 se concedió la palabra a un diputado independiente, quien presentó los argumentos a favor de las modificaciones de estos artículos, mismas que fueron desechadas.

- Una vez concluidas la discusión y aprobación de las reservas de los artículos, se procedió a recoger la votación nominal de los artículos reservados con las modificaciones aprobadas por la asamblea. Así, el dictamen fue aprobado con 31 votos a favor, 11 en contra y 0 abstenciones.

- Por ende, el presidente de la asamblea ordenó remitir al jefe de Gobierno de la Ciudad de México para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y para su mayor difusión en el Diario Oficial de la Federación.

Violaciones al procedimiento legislativo

92. Ahora bien, atendiendo a lo recién descrito, este Tribunal Pleno considera que existen violaciones en el procedimiento legislativo con potencial invalidatorio que generaron una afectación a los principios de legalidad y democracia deliberativa.

93. A saber, como se detalló anteriormente, con el objeto de garantizar los principios constitucionales de legalidad, seguridad y democracia deliberativa, el criterio de esta Suprema Corte radica en que lo que debe examinarse de un procedimiento legislativo es, al menos, si **los órganos legislativos respetaron el derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad y libertad**; si se culminó el procedimiento con el cumplimiento de las reglas de votación establecidas y si sus deliberaciones y votaciones fueron



públicas. Ello, al ser las pautas que permitan apreciar que se respetó el régimen democrático en el que se sustenta su legitimidad como órgano facultado para emitir leyes.

94. En el caso concreto, esta Suprema Corte estima que se cumplieron de manera formal los requisitos consistentes en que las sesiones fueran públicas y que las decisiones en comisiones y en el Pleno se tomaran, en principio, conforme a las reglas de votación previamente establecidas. **Sin embargo**, el problema que advertimos de los procedimientos legislativos de las leyes impugnadas responden a un incumplimiento de los principios sustantivos que rigen el proceso democrático al interior del órgano legislativo.

95. Aunque desde el punto de vista formal todas las decisiones legislativas fueron mayoritarias, en atención a las circunstancias que rodearon el procedimiento legislativo de ambas leyes, nos resulta claro que no existió un genuino respeto de los derechos de las minorías; particularmente, a causa de la falta de convocatoria a la sesión en donde se aprobaron los dictámenes de las leyes impugnadas y la ausencia absoluta de distribución de esos dictámenes a los integrantes del Pleno de la asamblea (parte del procedimiento que fue dispensada sin ningún tipo de motivación). A nuestro juicio, estas deficiencias, vistas en su conjunto, son de tal envergadura que llevan necesariamente a la inconstitucionalidad total de las leyes impugnadas al no ser éstas fruto de un genuino debate democrático al interior del seno legislativo.

96. A mayor abundamiento, en principio, debe destacarse que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal cumplió con las reglas establecidas sobre el trámite de las iniciativas, el procedimiento para enviar dichas iniciativas a las comisiones correspondientes, la publicidad de sus actuaciones y el quórum legal para sesionar. Las iniciativas presentadas, objetos de análisis de los dictámenes que motivaron los decretos reclamados, fueron presentadas ante el órgano legislativo y turnadas a las comisiones correspondientes.

97. Por un lado, respecto a la Ley Anticorrupción, las iniciativas fueron dictaminadas por las Comisiones Unidas de Transparencia a la Gestión, Administración y Procuración de Justicia, Administración Pública Local y Normatividad



Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, cuyo documento final, fue firmado por los cinco integrantes de la Comisión de Transparencia a la Gestión, siete integrantes de la Comisión de Administración Pública Local, seis integrantes de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia y cinco integrantes de la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias.⁸⁶ Por otro lado, respecto a las iniciativas sobre la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, el dictamen correspondiente se aprobó por los cuatro integrantes de la Comisión de Transparencia a la Gestión, siete integrantes de la Comisión de Administración Pública Local, seis integrantes de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia y cinco integrantes de la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias.⁸⁷

98. De igual manera, es evidente para este Tribunal Pleno que la sesión en donde se discutieron y aprobaron los dictámenes de las leyes impugnadas fue pública, se llevó a cabo en el recinto de la Asamblea Legislativa y existía el quórum necesario para integrar el Pleno y dar inicio a la sesión. Se insiste, sobre

⁸⁶ Respecto a la primera comisión fue firmado por las y los diputados: Ernesto Sánchez (PAN), Juan Gabriel Corchado Acevedo (Nueva Alianza), Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez (PRD), Dunia Ludlow Deloya (PRI), Janet Adriana Hernández Sotelo (PRD). Respecto a la segunda comisión, el dictamen cuenta con las firmas de Adrián Rubalcava Suárez (PRI), José Manuel Delgadillo Moreno (PAN), Nora del Carmen B. Arias Contreras (PRD), Elizabeth Mateos Hernández (PRD), Leonel Luna Estrada (PRD), Wendy González Urrutia (PAN), Luis Gerardo Quijano Morales (PRI). En relación con la tercera, fue firmado por Israel Betanzos Cortés (PRI), Luciano Jimeno Huanosta (Partido Humanista), José Manuel Delgadillo Moreno (PAN), Jorge Romero Herrera (PAN), José Manuel Ballesteros López (PRD), Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez (PRD). De la cuarta comisión fue suscrito por José Manuel Ballesteros López (PRD), Dunia Ludlow Deloya (PRI), Raúl Antonio Flores García (PRD), Juan Gabriel Corchado Acevedo (Nueva Alianza) y José Manuel Delgadillo (PAN).

⁸⁷ Respecto a la primera comisión fue firmado por las y los diputados: Ernesto Sánchez (PAN), Juan Gabriel Corchado Acevedo (Nueva Alianza), Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez (PRD), Dunia Ludlow Deloya (PRI). Respecto a la segunda comisión, el dictamen cuenta con las firmas de Adrián Rubalcava Suárez (PRI), José Manuel Delgadillo Moreno (PAN), Nora del Carmen B. Arias Contreras (PRD), Elizabeth Mateos Hernández (PRD), Leonel Luna Estrada (PRD), Wendy González Urrutia (PAN), Luis Gerardo Quijano Morales (PRI). En relación con la tercera, fue firmado por Israel Betanzos Cortés (PRI), Luciano Jimeno Huanosta (Partido Humanista), José Manuel Delgadillo Moreno (PAN), Jorge Romero Herrera (PAN), José Manuel Ballesteros López (PRD), Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez (PRD). De la cuarta comisión fue suscrito por José Manuel Ballesteros López (PRD), Dunia Ludlow Deloya (PRI), Raúl Antonio Flores García (PRD), Juan Gabriel Corchado Acevedo (Nueva Alianza) y José Manuel Delgadillo (PAN).



estos aspectos no se advierte ninguna deficiencia de peso de las propias reglas del procedimiento legislativo. **No obstante**, se insiste, esta Suprema Corte considera que **el problema en el procedimiento legislativo** de las leyes reclamadas no se relaciona con el cumplimiento formal de las reglas de trámite de iniciativas o de si las leyes fueron o no aprobadas por mayorías en el interior de las comisiones o en el Pleno del órgano legislativo.

99. Como se señaló, apreciamos un preocupante desdeñamiento de la posición minoritaria en el interior del órgano legislativo: primero, porque **no está acreditado fehacientemente que se llevó a cabo una convocatoria adecuada** a los integrantes del Pleno para la sesión extraordinaria de diecisiete de julio de dos mil diecisiete y, segundo, **no se distribuyeron los respectivos dictámenes** de las leyes impugnadas previo a la citada sesión donde fueron aprobados, lo cual debe analizarse en el contexto que se dio la propia discusión, dispensa de la distribución de los dictámenes y aprobación de las leyes.

100. En relación con la convocatoria, debe destacarse lo que sigue. Durante el trámite de la acción de inconstitucionalidad, el Ministro instructor consideró que las constancias del procedimiento legislativo no habían sido remitidas en su totalidad. Por ello, por acuerdo de diecisiete de mayo de dos mil dieciocho ejerciendo medidas para mejor proveer, solicitó: copia certificada de todas las actas de asistencia y/o votación de las sesiones de trabajo, las versiones estenográficas y, en general, de todos los documentos que se hayan elaborado o publicado en torno al proceso de dictamen por parte de las comisiones dictaminadoras, así como un informe donde se indicaran las fechas de las sesiones, asistencias y en su caso, las votaciones efectuadas. Igualmente, **solicitó las constancias que certificaran la convocatoria** a la sesión del Pleno de la asamblea de diecisiete de julio de dos mil diecisiete, así como las actas de asistencia y votaciones de las diferentes decisiones tomadas en la referida sesión, así como que se exhibieran los originales de los dictámenes con proyecto de decreto de las leyes emitidas y la minuta con proyecto de decreto tras su aprobación por el Pleno de la Asamblea Legislativa.⁸⁸

⁸⁸ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 121/2017 y acumuladas, fojas 1028 y 1029.



101. Tras remitirse ciertos documentos por la asamblea y señalarse que no era posible exhibir los documentos originales antes aludidos (sin hacer mención sobre la petición relacionada con la convocatoria), por acuerdo de quince de junio de dos mil dieciocho, el Ministro instructor requirió de nueva cuenta a la Asamblea Legislativa para efectos de que se remitiera **copia certificada de la convocatoria a la sesión del Pleno de la asamblea de diecisiete de julio de dos mil diecisiete**, así como las constancias que acreditaran la forma en que fueron convocados las y los diputados a esa sesión de diecisiete de julio. Además, se insistió en la petición de elaborar un informe donde se indicara la asistencia y votación de cada una de las decisiones tomadas en dicha sesión.

102. En consecuencia, el director general de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa presentó un escrito en el que, por un lado, adujo que sus propios órganos internos afirmaron que no estaban en posibilidad de elaborar un informe en donde indicaran la asistencia y votación de cada una de las decisiones tomadas en la sesión extraordinaria del Pleno de diecisiete de julio de dos mil diecisiete; por otro lado, se señaló que **existía una imposibilidad de remitir constancias** que certificaran la convocatoria a la referida sesión, debido a que la forma en que fueron convocados los diputados a la misma **fue mediante la página oficial del órgano legislativo**. Sobre tal aspecto, explicó que la coordinadora de Comunicación Social de la propia asamblea adujo (mediante su oficio CSALDF/155/2018),⁸⁹ que no contaba con constancias y/o acreditación de la convocatoria al Pleno de la Asamblea Legislativa ya que no recibió instrucción por parte de la Comisión de Gobierno para la publicación en medios de comunicación; pero que el secretario técnico de la Comisión de Gobierno, una vez que requirió al director general de Informática de la Asamblea remitir las copias certificadas de las constancias que certificaran la convocatoria a la sesión, éste manifestó que las convocatorias se publicaban con una vigencia al final del evento en cuestión y, por ende, ya no se encontraba disponible en la página oficial del órgano legislativo. Empero, se señaló que se habilitaría nuevamente la convocatoria para que estuviera disponible para su consulta en línea a través de un link (aldf.gob.mx/media/banner-130717.jpg).

⁸⁹ Ibidem, foja 1056.



103. Detallado lo anterior, esta Suprema Corte **no cuenta con los elementos necesarios para atestiguar que realmente se haya realizado la convocatoria a la sesión** donde se aprobaron los dictámenes de las leyes impugnadas. El artículo 36, fracción I, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa es claro al establecer que corresponde al presidente de la mesa directiva convocar a las sesiones del Pleno de la asamblea. El representante de la asamblea dice que la convocatoria se hizo de manera electrónica, pero no hay ningún elemento en el expediente (salvo la afirmación hecha en el informe) que permita tener por buena tal consideración.⁹⁰ Ni al inicio ni durante el transcurso de la sesión de diecisiete de julio de dos mil diecisiete se hizo una referencia a que la convocatoria se haya efectuado, efectivamente, de manera electrónica. Lo único que se menciona por el presidente de la mesa directiva es que el orden del día se encuentra en los *iPads* de cada legislador y en el apartado de Gaceta Parlamentaria en la página oficial del órgano legislativo.

104. Es cierto que, con o sin convocatoria, al inicio de la sesión acudieron 48 de 66 integrantes del Pleno (como se puede leer de la versión estenográfica correspondiente) y que, en el acta de asistencia a la sesión remitida por la asamblea, se dice que acudieron 59 diputadas y diputados.⁹¹ Sin embargo, varios de los diputados faltantes formaban parte de las minorías parlamentarias y tampoco se puede deducir con certeza que su falta en la sesión haya sido irrelevante. Para efectos de simples votaciones sí, pero no en relación con la importancia del debate democrático al interior del órgano.

105. Ahora bien, en sucesión a lo anterior, de haberse observado únicamente un problema de convocatoria, conforme a nuestra doctrina constitucional,

⁹⁰ La habilitación de un link no es una prueba contundente sobre tal aspecto, pues no se puede saber a ciencia cierta si lo expuesto en ese link corresponde a la referida notificación electrónica. Asimismo, al haber accedido al link proporcionado por la Asamblea Legislativa, lo único que se observa es una imagen con el sello de la Legislatura (sin ningún tipo de referencia a una fecha determinada de creación o publicación) que dice: "*Convocatoria. Por acuerdo de la mesa directiva y Comisión de Gobierno y con fundamento por lo dispuesto por los artículos 36 y 41 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se deja sin efectos la cita a sesión extraordinaria de fecha 13 de julio de 2017, citando para la sesión extraordinaria que tendrá lugar el día lunes 17 de julio de 2017, a las 9:00 hrs., en el Recinto Legislativo de Donceles*". No hay, pues, una acreditación sobre si ese contenido (a través de un link habilitado en esa fecha) fue efectivamente dado a conocer a los legisladores.

⁹¹ Fojas 513 y 514 del cuaderno de pruebas.



no estaríamos en presencia de una deficiencia con potencial invalidatorio. Sin embargo, esta falta de certeza de la convocatoria debe concatenarse con el hecho probado de que desde el inicio de la sesión, **varios miembros de las minorías legislativas acusaron a las mayorías de no haberles permitido participar de manera adecuada en el procedimiento legislativo** y que, en particular, **ninguno de los dictámenes que habrían de ser discutidos en dicha sesión fueron entregados** a los integrantes de la asamblea de manera previa a la misma (donde se incluye a los dictámenes de las leyes impugnadas).

106. Tal como se relató, la sesión extraordinaria de diecisiete de julio de dos mil diecisiete tuvo como objetivo analizar once dictámenes que integraban el Sistema Local Anticorrupción. Tratándose de las dos leyes impugnadas en este medio, ocuparon los incisos 12) y 13) del orden del día.⁹² Bajo ese contexto, en primer lugar, **no existe constancia de la entrega del dictamen a los miembros del Congreso Local previo a la sesión de diecisiete de julio de dos mil diecisiete como lo marca el artículo 118 del reglamento interno.** Durante el trámite de las presentes acciones, el Ministro instructor en varias ocasiones solicitó al Poder Legislativo la remisión total del trabajo legislativo, señalando que debía incluir, si es que existían, las constancias o comprobantes de entregas físicas del dictamen a los legisladores o de su remisión vía electrónica. El Poder Legislativo sólo remitió los documentos identificados previamente (iniciativas, dictamen, acta de la sesión, versión estenográfica y proyecto de decreto). Por otra parte, al inicio de la discusión de cada uno de los dictámenes de las leyes hoy cuestionadas, el presidente de la mesa directiva preguntó a la asamblea si era de dispensarse la distribución del dictamen correspondiente y se sometía a discusión de inmediato.⁹³ El Pleno de la asamblea aprobó en ambos casos la dispensa de la distribución por votaciones de las cuales no tenemos certeza cuántos votos se dieron a favor o en contra.⁹⁴

⁹² Véase versión estenográfica de la sesión extraordinaria, cuaderno de controversia constitucional, foja 521 vuelta.

⁹³ La propia normatividad de la Asamblea Legislativa (artículo 118 del reglamento) exige distribuir física y electrónicamente los dictámenes que se vayan a discutir con una temporalidad específica (permitiendo su dispensa).

⁹⁴ Fojas 612 y 621, vuelta, del cuaderno principal del expediente en que se actúa.



107. Aunada a esta ausencia de entrega del dictamen previamente a la sesión, este Tribunal Pleno considera que dicha deficiencia en el trabajo legislativo debe de valorarse en conjunto con lo ocurrido en el desahogo de la sesión parlamentaria, consistente en que integrantes de un grupo parlamentario que era minoritario en la conformación de la asamblea se inconformaron por la falta de debate respecto a los once dictámenes que conformaban el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. En la versión estenográfica consta que la diputada Aleida Alavez Ruiz, al inicio de la sesión sostuvo:

"Antes quisiera pedirle al presidente de este pleno, de la mesa directiva, que nos permita un ejercicio pleno de nuestros derechos y nuestras facultades. Ya bastante han sido tergiversadas estas facultades y estos derechos en comisiones para que ahora no nos permita ni siquiera la palabra o haberle dicho que es un proceso complicado, son 11 dictámenes de un sistema anticorrupción lo que somete a votación, lo que toma en votación la secretaría, lo que están votando y lo que él dice que se votó. Hay qué (sic) poner atención al procedimiento parlamentario o de lo contrario estamos omitiendo ser celosos de nuestro deber y acudirnos al reglamento y a la ley orgánica. ..."

"Pongamos mucho cuidado, porque así como en el Código de Procedimientos Electorales borrarón de un plumazo la violencia de género, no vaya a ser que aquí también sin distribuir los dictámenes o pasando a proceso parlamentario y luego a publicación se eliminen o se cambien cosas. Es ya práctica parlamentaria en esta Legislatura que independientemente de lo que se discute y aprueba en esta asamblea se traduce así a la 14 publicación de las leyes. Por eso exijo que se haga un trabajo ordenado, un trabajo respetuoso de todas y todos y cada uno de los que integramos esta Legislatura. ..."

108. Posteriormente, a lo largo de la sesión se sostuvieron argumentos como los que a continuación se transcriben:

"Lamentablemente no hay mucha recepción a estas diferentes formas de ver el trabajo parlamentario y diferentes formas de habitarlo. Ni recepción ni debate lo que nos lleva a asumir que por eso precisamente, y yo disiento de quienes aquí han venido a decir que cuenta este andamiaje de reformas con el aval de las organizaciones de la sociedad civil, porque entonces por qué hacen un pronunciamiento el día de hoy en donde llaman a que verdaderamente nos comportemos



como parlamento abierto y se discutan las modalidades, los procedimientos, las facultades que les están dando a las diferentes áreas que conformarán el Sistema Anticorrupción.

"Es verdaderamente absurdo, es como un diálogo de sordos el que vengamos aquí a decir que se cuenta con ese aval y que al mismo tiempo afuera se esté haciendo una publicación por diferentes constituyentes de todos los partidos, por organizaciones de la sociedad civil, por la academia, con respecto a lo que aquí se está aprobando sin debate alguno.

"Nosotros era lo que pedíamos, lo que solicitábamos, debate o sea díganme por qué una sola comisión o por qué hacerlo para dos comisiones que hoy encabezan dos grupos parlamentarios en lo particular, por qué no vienen a fundamentarlo, nada más nos dicen contenidos en lo general pero ahorita estamos en lo particular, no quien quiera dar debate y establecer por qué sí o por qué no de un procedimiento u otro. ..."95

"... Porque aquí, digo, hay momentos legislativos en donde cada uno de los integrantes de esta Legislatura tenemos el derecho de establecer nuestras propuestas y si ustedes se esconden para sesionar en Comisiones, pues lo vamos a hacer aquí en Pleno, y qué bueno, enhorabuena que ahora sí respetaron nuestro derecho de hacer valer el enunciar aquí las propuestas que tenemos de un Sistema Local Anticorrupción.

"...

"Por eso en Morena queremos debatir, pero no hay respuesta. Queremos enriquecer con nuestras aportaciones este Sistema Anticorrupción. No descalifiquemos, debatamos el modelo, este modelo impuesto que finalmente estamos obligados a legislar y que aquí estamos presentando las adecuaciones a lo que implicaría un sistema más ciudadano que no burocrático y supeditado al Poder Ejecutivo y Legislativo por los nombramientos como lo proponen."96

⁹⁵ Véase versión estenográfica de la sesión extraordinaria celebrada el diecisiete de julio de dos mil diecisiete, foja 539 vuelta.

⁹⁶ Ibidem, foja 624 vuelta.



109. Además, de la versión estenográfica de la sesión se advierte que la diputada presentó un total de dieciocho reservas; específicamente, sobre los artículos 9 y tercero transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y 2, 3, 10, 12, 18, 21, 24, 27, 29, 33, 34, 35, 57, 65, 69 y séptimo transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción, las cuales una vez que presentó las propuestas de modificación fueron desechadas sin mayor discusión por votaciones mayoritarias. Esto podría decirse que es normal en cualquier trámite legislativo. Lo que no es normal es que esto ocurra bajo el escenario de que el dictamen ni siquiera fue distribuido previamente a los integrantes del Pleno de la asamblea.

110. Así las cosas, esta Suprema Corte estima que la falta de acreditamiento fehaciente sobre la convocatoria a la citada sesión, así como la ausencia de entrega del dictamen a los diputados y diputadas, en concatenación con la incidencia en el debate y discusión por parte de todas las fuerzas políticas dentro de la Asamblea Legislativa, produce una afectación a los principios de legalidad y democracia deliberativa al no permitirse la deliberación pública a una fuerza política del Congreso Local en condiciones de libertad e igualdad.

111. Esto es así, uno, debido a que no puede sostenerse que los integrantes de la Séptima Legislatura tuvieran conocimiento detallado de un dictamen cuya convocatoria, se dice (sin presentarse mayores pruebas para acreditarlo), únicamente se subió al portal electrónico del órgano legislativo y **no se tiene constancia que fue entregado al menos con cuarenta y ocho horas de anticipación** previo a su discusión en el Pleno de la asamblea de conformidad con el artículo 118 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa.⁹⁷ Tam-

⁹⁷ No es obstáculo para esta decisión que los dictámenes de las leyes del sistema anticorrupción y orgánica de la fiscalía especializada hayan sido publicados el mismo día de la sesión (el diecisiete de julio de dos mil diecisiete) en la Gaceta Parlamentaria. Primero, se insiste, porque el reglamento interior es claro en que tales dictámenes debieron haber sido entregados con anticipación de cuarenta y ocho horas a los asambleístas, precisamente para proteger los principios que sustentan el régimen parlamentario. Y segundo, esta publicación se advierte como hecho notorio de la página de internet correspondiente (el legislativo no la aportó como prueba). Lo curioso es que en la propia página de internet se señala que la publicación de la Gaceta se hizo el mismo diecisiete de julio (no se especifica hora de emisión y publicación de esa gaceta) y la sesión del Pleno inició a las 10:20 horas de esa mañana. Consecuentemente, este Pleno considera que la existencia de la publicación de los



poco puede sostenerse que el referido asunto haya sido suficientemente discutido por parte de los diputados integrantes de la Séptima Legislatura de la Asamblea Legislativa, pues como ha quedado precisado no se tiene constancia de que se haya distribuido el contenido del dictamen previo a la sesión extraordinaria.

112. Asimismo, este Tribunal Pleno **no advierte que se haya dado una motivación para la dispensa de la distribución y lectura de los referidos dictámenes, en términos de las exigencias que hemos detallado reiteradamente en jurisprudencia.** A nuestro juicio, la mera circunstancia fáctica de que en la sesión extraordinaria debían discutirse los once dictámenes que integraban el sistema anticorrupción local, no es suficiente para convalidar la falta de motivación expresa del órgano legislativo para haber dispensado una parte del procedimiento legislativo consistente en la aludida entrega previa de los respectivos dictámenes a las diputadas y diputados; máxime cuando tal aspecto incidió negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo y el respeto a las reglas con las cuales deben conducirse; en particular, las que buscan proteger a las minorías. Lo anterior, en términos de

dictámenes en la Gaceta no abona en nada a asegurar que se respetaron los principios que rigen el debate parlamentario. En esa misma Gaceta se publicaron otros dictámenes de diversas leyes que conformaban el "paquete del sistema anticorrupción". El conjunto de todo este paquete, donde se incluyen las leyes reclamadas, es de tal extensión que resulta muy debatible que, en el hipotético caso en que la Gaceta se haya publicado en el primer minuto del día diecisiete de julio de dos mil diecisiete y eso hubiera sido dado a conocer, los assembleístas hayan tenido oportunidad de analizar todo su contenido. Lo cual se hace palpable pues, justamente, las razones de la minoría parlamentaria para pedir que no se aprobaran los diferentes dictámenes (incluidos los de las leyes cuestionadas), es que no se había tenido la debida oportunidad de examinarlos.

Circunstancias fácticas y normativas que distinguen el presente asunto de lo analizado en la **acción de inconstitucionalidad 31/2019**, fallada el uno de julio de dos mil diecinueve. En ese caso, por una mayoría de los integrantes del Pleno, se llegó a la conclusión de que no existieron violaciones en el procedimiento legislativo en la creación de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019. Ello, pues en la normatividad interna del Congreso no se especificaba una regla de entrega previa de los dictámenes a los legisladores y, en particular, el dictamen de la ley de ingresos se había publicado en la Gaceta Parlamentaria un día antes de la sesión en que se discutió, conforme a lo previsto en los artículos 143, 145 y 146 del Reglamento Interior del Poder Legislativo chihuahuense. Sin embargo, se insiste, en el caso que nos ocupa sí existían reglas claras sobre la anticipación en la entrega de los dictámenes y los mismos fueron publicados en la Gaceta Parlamentaria, pero el mismo día de la sesión en que fueron analizados y aprobados.



una interpretación por analogía de los criterios jurisprudenciales P./J. 36/2009 y 37/2009, de rubro y texto siguientes:

"DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE. El artículo 48 de la Constitución Política del Estado de Colima prevé la dispensa de trámites legislativos en caso de notoria urgencia, la cual debe calificarse por las votaciones que para cada caso establece el capítulo XIV del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad. Sin embargo, no basta la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida para que ésta proceda, pues acorde con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a reforzar la dispensa de trámites, debiendo existir, cuando menos, las siguientes condiciones: a) la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; b) la relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y, c) que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos."⁹⁸

"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

⁹⁸ Tesis del Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, con número de registro digital: 167521, página 1109. Precedente: Acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008. Diputados integrantes de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Colima, Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. 20 de noviembre de 2008. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: José María Soberanes Díez.



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."⁹⁹

113. Finalmente, debe destacarse un aspecto adicional sobre el procedimiento legislativo de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. Si bien su artículo sexto transitorio fue modificado con posterioridad a la interposición de la presente acción (lo que llevó a dictar su sobreseimiento en razón de su impugnación en particular), resulta oportuno aludir a una parte del procedimiento legislativo en donde se abordó esta disposición, pues evidencia la falta de cumplimiento, en su momento, de los requisitos exigidos constitucionalmente para un adecuado acto legislativo. En resumen, tal como fue advertido por la minoría legislativa accionante, el citado artículo sexto transitorio se **publicó con un contenido distinto al** que se aprobó en la sesión extraordinaria por parte de la Asamblea Legislativa. Máxime que de la lectura de la versión estenográfica y el acta de la sesión extraordinaria no se advierten argumentos para justificar la manipulación, posterior a la aprobación de la modificación al artículo.¹⁰⁰

⁹⁹ Tesis del Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, con número de registro digital: 167520, pág. 1110.

¹⁰⁰ En un primer momento, el dictamen con proyecto de decreto por el que se creaba la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México se presentó al Pleno de la Asamblea Legislativa bajo el texto siguiente:

"Sexto. Para el nombramiento del primer fiscal especializado en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México y del primer secretario técnico de conformidad con lo dispuesto en el artículo transitorio décimo tercero de la Constitución Política de la Ciudad de México; el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, propondrá a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una terna, cuyos integrantes deberán cubrir los requisitos señalados en la presente ley, y previa valoración de la cumplimiento de los mismos, la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción y la Comisión de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México someterán a consideración del Pleno dicha terna, dentro de la cual será elegido el fiscal anticorrupción de la Ciudad de México por un periodo de 7 años, y el secretario técnico por un período de 5 años a más tardar 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto." (énfasis añadido).

Durante la sesión extraordinaria, el diputado Luis Gerardo Quijano Morales presentó una reserva sobre este artículo sexto transitorio y precisó lo siguiente:

A la segunda reserva del artículo sexto transitorio, el artículo sexto transitorio del dictamen que reforma la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México establece un plazo de 10 días hábiles



114. En síntesis, todas estas deficiencias muestran desazón conjunta del procedimiento legislativo de la citada ley, que implican un distanciamiento importante de las reglas y principios que deben respetarse en la actividad parlamentaria. Sin que todo lo dicho hasta este momento pueda ser solventado bajo un mero argumento de mayorías legislativas.

115. Esta Suprema Corte estima que la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver en última instancia las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia más no suficiente. No todo sistema

para que el jefe de Gobierno proponga a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una terna cuyos integrantes deberán cumplir los requisitos señalados en la presente ley y previa valoración del cumplimiento de los mismos, la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción y la Comisión de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, someterán a consideración del Pleno dicha terna, dentro de la cual será elegido el fiscal anticorrupción de la Ciudad de México por un periodo de 7 años, a más tardar 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

Propuesta de modificación: Para homologar las condiciones en cuanto a la presentación de la terna del fiscal anticorrupción, se propone la siguiente redacción:

"Sexto. Para el nombramiento del primer fiscal especializado en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México y de conformidad con lo dispuesto en el artículo transitorio Décimo Tercero de la Constitución Política de la Ciudad de México, el jefe de Gobierno de la Ciudad de México propondrá a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una terna cuyos integrantes deberán cubrir los requisitos señalados en la presente ley y previa valoración de la cumplimentación de los mismos, la Comisión de Transparencia y 224 (sic) Combate a la Corrupción y la Comisión de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, someterán a consideración del Pleno dicha terna, dentro de la cual será elegido el fiscal anticorrupción de la Ciudad de México por un periodo de 7 años, a más tardar 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto."

Propuesta de reserva que fue sometida a votación por el presidente de la asamblea, la cual fue aprobada por votación económica. Posteriormente, no se hizo ninguna aclaración sobre esa reserva y se aprobó el dictamen con los artículos reservados previamente aprobados por una mayoría de 31 votos a favor, 11 en contra y 0 abstenciones. Sin embargo, en el decreto enviado al Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa firmado por el presidente de la Asamblea Legislativa y los secretarios, se envió el texto del artículo sexto transitorio como a continuación se transcribe:

"Sexto. Para el nombramiento del primer fiscal especializado en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México y del primer secretario técnico de conformidad con lo dispuesto en el artículo transitorio décimo tercero de la Constitución Política de la Ciudad de México; el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, propondrá a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una terna, cuyos integrantes deberán cubrir los requisitos señalados en la presente ley, y previa valoración de la cumplimentación de los mismos, la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción y la Comisión de Rendición de Cuentas y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México someterán a consideración del Pleno dicha terna, dentro de la cual será elegido el fiscal anticorrupción de la Ciudad de México por un periodo de 7 años, y el secretario técnico por un periodo de 5 años a más tardar 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto." (énfasis añadido).



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 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.

116. Por ende, 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, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

117. El cumplimiento de los principios deliberativos¹⁰¹ aseguran 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. De igual forma, garantizan que la decisión final sea conforme a la deliberación plural e incluyente.

VIII. Efectos de la sentencia

118. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 45,¹⁰² en relación con el diverso numeral 73, todos de la ley reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte concluye que, al advertirse violaciones en los procedimientos legislativos que dieron lugar a las normas reclamadas en el presente

¹⁰¹ Tesis P. L/2008, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, con número de registro digital: 169437, página 717, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."

¹⁰² **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



asunto, lo que implica una transgresión a los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, se estima que deben declararse **inconstitucionales** en su totalidad el Decreto por el que se expide la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México y el Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, ambos publicados el primero de septiembre de dos mil diecisiete en la Gaceta Oficial de dicha entidad, en el número 146 Ter en su vigésima época.¹⁰³

119. Sin que sea obstáculo para llegar a esta conclusión de inconstitucionalidad que, en el apartado de causales de improcedencia, se haya sobreesido el asunto por lo que hace a los artículos 33, primer párrafo, 68, 69, fracción III, 70, y sexto transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. Dado que el procedimiento legislativo es una unidad indisoluble y subsiste la acción respecto a una norma de ese decreto legislativo, a pesar de la modificación posterior a la legislación, el vicio de inconstitucionalidad advertido se debe imputar a la generalidad del acto legislativo de expedición de la ley del sistema anticorrupción.

120. Asimismo, ante la particularidad de los actos legislativos que dieron origen a las normas cuestionadas y toda vez que lo que se reputa como inconstitucional son decretos de creación de las referidas leyes, por extensión de invalidez en vía de consecuencia, deben declararse inconstitucionales: a) el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, publicado el quince de abril de dos mil diecinueve en el número 72, vigésima primera época, de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México; y b) el Decreto por el que se modifica el título del capítulo

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."

¹⁰³ El dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve se publicó un nuevo decreto de modificaciones a la ley del sistema anticorrupción; sin embargo, por decreto publicado el veintitrés de septiembre siguiente (con fe de erratas de veinticinco de septiembre), se dejó sin efectos la publicación de ese decreto de dieciocho de septiembre.



único del título séptimo y se reforman los artículos 74 y 75 de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, publicado el diez de enero de dos mil veinte en el número 259, vigésima primera época, de la referida Gaceta, al invalidarse el acto legislativo de creación de la ley, pues no guarda sentido la subsistencia de modificaciones posteriores.

121. Finalmente, estas declaratorias de inconstitucionalidad surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia al Poder Legislativo de la Ciudad de México, al no tratarse de un asunto que se relacione con la materia penal. Sin que lo anterior implique desconocer o desproteger las previsiones y situaciones jurídicas que diversos particulares hayan celebrado a la luz de la referida legislación, pues la declaración de invalidez sólo puede tener efectos a futuro. Este efecto fue el que se tomó en uno de los precedentes que se considera aplicable: la citada acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013.

122. Sin más aspectos que abordar, por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Son parcialmente procedentes y fundadas las acciones de inconstitucionalidad 121/2017 y 123/2017.

SEGUNDO.—Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 135/2017.

TERCERO.—Se sobresee en las acciones de inconstitucionalidad 121/2017, 122/2017 y 123/2017, respecto de los artículos 33, párrafo primero, 68, 69, fracción III, 70 y transitorio sexto de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de septiembre de dos mil diecisiete, en términos del apartado VI de esta decisión.

CUARTO.—Se declara la invalidez del Decreto por el que se expide la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México y del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, publicados en la Gaceta Oficial de dicha entidad



federativa el primero de septiembre de dos mil diecisiete, de conformidad con lo establecido en el apartado VII de esta determinación y, por extensión, la del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, publicado en dicha Gaceta Oficial el quince de abril de dos mil diecinueve, así como la del Decreto por el que se modifica el título del capítulo único del título séptimo y se reforman los artículos 74 y 75 de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, publicado en la citada Gaceta Oficial el diez de enero de dos mil veinte, en atención a lo dispuesto en el apartado VIII de esta ejecutoria.

QUINTO.—Las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México, en términos de lo expuesto en el apartado VIII de esta decisión.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 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 los puntos resolutiveos primero y 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 de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la precisión de las normas reclamadas.

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 con reservas, Pardo Rebolledo con salvedades,



Piña Hernández con salvedades, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, en su parte primera, consistente en declarar infundadas las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Legislativo demandado.

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 con reservas, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández con salvedades, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, en su parte segunda, consistente en sobreseer en las acciones de inconstitucionalidad 121/2017, 122/2017 y 123/2017, en cuanto a los artículos 33, párrafo primero, 68, 69, fracción III, 70 y transitorio sexto de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de septiembre de dos mil diecisiete.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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 VII, relativo al examen del procedimiento legislativo, y VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez del decreto por el que se expide la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México y del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, publicados en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de septiembre de dos mil diecisiete, y declarar la invalidez, por extensión, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, publicado en dicha Gaceta Oficial el quince de abril de dos mil diecinueve, así como del Decreto por el que se modifica el título del capítulo único del título séptimo y se reforman los artículos



74 y 75 de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, publicado en la citada Gaceta Oficial el diez de enero de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y 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, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en 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 de la Ciudad de México. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

En relación con el punto resolutivo sexto:

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.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas.

Las tesis aisladas P. XXII/2006 y P. XXIII/2006 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1170, con número de registro digital: 176030 y página 1171, con número de registro digital: 176029, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de abril de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 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 6 de diciembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA MAGISTRADA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 34 Y 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).

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 (ARTÍCULO 109-Bis DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 2589, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 15 DE FEBRERO DE 2018).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

IV. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. EL DECRETO POR EL QUE SE ORDENA LA CREACIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA LABORAL QUE SERÁ INCORPORADO A AQUÉL, NO LE CAUSA PERJUICIO A DICHO PODER (ARTÍCULO 105 BIS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 2589, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 15 DE FEBRERO DE 2018).

V. JUSTICIA LABORAL DEL ESTADO DE MORELOS. SI BIEN LA LEGISLACIÓN FEDERAL ESTABLECE LA PAUTA GENERAL A SEGUIR PARA SU CONFIGURACIÓN, SU CONFORMACIÓN DEBE SUJETARSE A LAS DEMÁS CONSIDERACIONES Y PARTICULARIDADES PREVISTAS POR LA LEGISLATURA LOCAL (ARTÍCULO 105 BIS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 2589, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 15 DE FEBRERO DE 2018).



VI. JUSTICIA LABORAL DEL ESTADO DE MORELOS. EL HECHO DE QUE EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL SE HAYA ORDENADO QUE LA RESOLUCIÓN DE CIERTOS CONFLICTOS ENTRE EL CAPITAL Y EL TRABAJO CORRESPONDERÁ A UN TRIBUNAL LABORAL PERTENECIENTE A AQUÉL, NO INTERFIERE CON LA AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA DE DICHO PODER (ARTÍCULO 105 BIS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 2589, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 15 DE FEBRERO DE 2018).

VII. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. LA RATIFICACIÓN DE LOS MAGISTRADOS QUE LO INTEGRAN POR PARTE DE UN ÓRGANO AJENO AL PODER JUDICIAL NO IMPLICA UNA SUBORDINACIÓN EN PERJUICIO DE AQUÉL NI UNA VULNERACIÓN A LA INDEPENDENCIA JUDICIAL (ARTÍCULO 105 BIS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 2589, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 15 DE FEBRERO DE 2018).

VIII. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DIFERENCIAS ENTRE MAGISTRADOS NUMERARIOS Y SUPERNUMERARIOS (DECRETO NÚMERO 2589 POR EL QUE SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS).

IX. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. CORRESPONDE A LOS MAGISTRADOS NUMERARIOS LA TITULARIDAD DE ESA RESPONSABILIDAD JUDICIAL Y, A LOS SUPERNUMERARIOS, SÓLO LA SUSTITUCIÓN DEL TITULAR RESPECTIVO (DECRETO NÚMERO 2589 POR EL QUE SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS).

X. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. AUNQUE LOS MAGISTRADOS NUMERARIOS Y SUPERNUMERARIOS QUE LO INTEGRAN REALIZAN FUNCIONES JURISDICCIONALES, AMBOS CARGOS NO SON IGUALES DESDE EL PUNTO DE VISTA NORMATIVO (DECRETO NÚMERO 2589 POR



EL QUE SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS).

XI. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. LA DECISIÓN DEL CONGRESO LOCAL DE RATIFICAR NUEVAMENTE A LOS MAGISTRADOS SUPERNUMERARIOS PARA CONVERTIRLOS EN NUMERARIOS ES ACORDE CON EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR LO QUE NO ATENTA CONTRA LA INDEPENDENCIA JUDICIAL NI CONTRA EL PRINCIPIO DE INAMOVILIDAD (DISPOSICIÓN TRANSITORIA DÉCIMA OCTAVA, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PREVIA RATIFICACIÓN QUE REALICE EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS" DEL DECRETO NÚMERO 2589 POR EL QUE SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 15 DE FEBRERO DE 2018).

XII. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA QUE FIJA LOS LINEAMIENTOS QUE EL CONGRESO DEBE SEGUIR PARA LLEVAR A CABO LA RATIFICACIÓN DE MAGISTRADOS SUPERNUMERARIOS PARA CONVERTIRLOS EN NUMERARIOS, DEBE INTERPRETARSE ARMÓNICAMENTE CON LOS DEMÁS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA ENTIDAD QUE REGULAN EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN DE MAGISTRADOS NUMERARIOS (DISPOSICIÓN TRANSITORIA DÉCIMA OCTAVA, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PREVIA RATIFICACIÓN QUE REALICE EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS" DEL DECRETO NÚMERO 2589 POR EL QUE SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 15 DE FEBRERO DE 2018).

XIII. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. LA EVALUACIÓN POR REALIZAR EN EL PROCESO DE RATIFICACIÓN DE MAGISTRADOS SUPERNUMERARIOS DEBE ABSTENERSE DE TOMAR EN CUENTA CRITERIOS COMO EL NÚMERO DE AMPAROS CONCEDIDOS EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR ÉSTOS Y LA ELABORACIÓN DE VOTOS PARTICULARES (DISPOSICIÓN TRANSITORIA DÉCIMA OCTAVA, EN SU PORCIÓN



NORMATIVA "PREVIA RATIFICACIÓN QUE REALICE EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS" DEL DECRETO NÚMERO 2589 POR EL QUE SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 15 DE FEBRERO DE 2018).

XIV. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. LA RATIFICACIÓN DE LOS MAGISTRADOS DE LA EXTINTA SALA AUXILIAR PARA OTORGARLES EL CARGO DE MAGISTRADOS NUMERARIOS SE ENCUENTRA DENTRO DEL ÁMBITO DE LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DEL CONGRESO LOCAL (DISPOSICIÓN TRANSITORIA DÉCIMA OCTAVA, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PREVIA RATIFICACIÓN QUE REALICE EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS" DEL DECRETO NÚMERO 2589 POR EL QUE SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 15 DE FEBRERO DE 2018).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 81/2018. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 23 DE JUNIO DE 2020. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: JOSÉ OMAR HERNÁNDEZ SALGADO.

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

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 81/2018, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos en contra del Decreto Número 2589 por el que se reforma la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado el quince de febrero de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad".

I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda.** La presidenta del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos promovió controversia constitucional en contra



del Congreso, del Poder Ejecutivo y del secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, en relación con la emisión del Decreto 2589, publicado el quince de febrero de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", *"por el que se reforma la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, suprimiendo la figura de Magistrado supernumerario, y condicionando a quienes tenían esa calidad a una nueva ratificación por el Congreso del Estado; se crea el Tribunal Laboral del Poder Judicial del Estado de Morelos, y se incorpora el Tribunal de Justicia Administrativa al Poder Judicial."* En sus conceptos de invalidez adujo que:

a. Creación del tribunal laboral del Estado de Morelos (incorporación del artículo 105 bis): El decreto transgrede el procedimiento legislativo ya que el Congreso no valoró el impacto presupuestario que la creación del tribunal tendría en la hacienda del Poder Judicial, lo que incumple los artículos 97¹ y 99² del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos respecto del proceso legislativo. Ello también lesiona la independencia del Poder Judicial porque interfiere con la autonomía en la gestión de sus recursos, ya que para instaurar un tribunal laboral se necesitan recursos que no se encuentran contemplados en el presupuesto aprobado para el Tribunal Superior de Justicia para el Ejercicio

¹ **Artículo 97 Reglamento del Congreso.** "Las iniciativas de leyes o decretos que sean presentadas ante Congreso y que:

"I. Impacten en la estructura ocupacional de las dependencias y entidades por la creación o modificación de unidades administrativas y plazas o, en su caso, creación de nuevas instituciones;

"II. Que impacten los programas aprobados de las dependencias y entidades;

"III. Que establezcan destinos específicos de gasto público. En este caso, solamente podrán preverse destinos específicos en leyes fiscales;

"IV. Que establezcan nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las dependencias o entidades, y

"V. Que incluyan disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria, organizacional o del servicio profesional de carrera;

"Deberán contener evaluación de impacto presupuestario, acorde con los planes y programas de gobierno. Toda propuesta de aumento o creación del gasto público, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto."

² **Artículo 99 Reglamento del Congreso.** "En caso de que la iniciativa de ley o decreto implique nuevas erogaciones con cargo al gasto público federal, estatal o municipal deberán establecer la fuente de ingresos que permita atender la presión de gasto respectiva.

"Para la elaboración de los respectivos dictámenes, se deberá realizar una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas."



Fiscal 2018. Esto se traduce en el grado más grave de violación a su independencia que es la subordinación, ya que implica direccionar recursos de otro poder sin su consentimiento.

b. Incorporación del Tribunal de Justicia Administrativa al Poder Judicial (reforma al artículo 109 Bis): Esta medida lesiona la independencia del poder actor puesto que no se estableció un régimen transitorio que regule la migración de los recursos presupuestarios del Tribunal al Poder Judicial del Estado, ni se contempló en el presupuesto del tribunal o del Poder Judicial la creación de dos nuevas magistraturas ni las contrataciones que implican. El actor considera que no puede validarse el proceso legislativo, pues al omitir lo relativo a los recursos para su funcionamiento e inicio de operaciones se afectaría injustificadamente la autonomía del Poder Judicial del Estado de Morelos.

c. Transformación de Magistrados supernumerarios a numerarios (disposición décima octava transitoria del decreto impugnado). El régimen transitorio del decreto viola los principios de autonomía, independencia, integración, normal funcionamiento y operación del tribunal, así como las garantías jurisdiccionales de estabilidad e independencia judicial previstas en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal. Al suprimir la figura de Magistrado supernumerario se condiciona a quienes tenían esa calidad a ser sujetos de una nueva ratificación por el Congreso del Estado para ser nombrados Magistrados numerarios, a pesar de que éstos, para ser elegidos, deben satisfacer exactamente los mismos requisitos legales (ambos son nombrados en condiciones de estricta igualdad por un mismo periodo inicial de seis años). Además, el Congreso del Estado no expuso fundamento o motivación respecto de la "previa ratificación", misma que carece de sentido porque la reforma pretendió igualar las responsabilidades y carga de trabajo de los Magistrados supernumerarios a pesar de que actualmente ya resuelven asuntos como cualquier otro numerario y se reparten de manera equitativa las cargas de trabajo, aunque no tengan la facultad de tomar decisiones dentro del Pleno.

Actualmente los dos Magistrados supernumerarios ya ejercieron su cargo por el primer periodo de seis años para el que fueron designados y fueron ratificados por el Congreso para un segundo periodo por haber acreditado el



procedimiento de evaluación, bajo los mismos criterios con que se designa a los Magistrados numerarios. Por lo anterior, la "previa ratificación" carece de fundamentación y motivación, y resulta violatoria de los principios de autonomía e independencia judicial.

En el régimen transitorio no se establecieron parámetros para realizar la respectiva evaluación, lo que implica que la ratificación de los Magistrados queda completamente a discreción del Poder Legislativo.

2. **Admisión y trámite.** La demanda se tuvo por presentada y se turnó al Ministro Javier Laynez Potisek.³ Éste la admitió, tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos y le negó ese carácter a la Secretaría de Gobierno.⁴

3. **Contestación.** Las autoridades demandas argumentan:

a. Poder Ejecutivo: La controversia constitucional debe sobreseerse porque no existe agravio en contra del Poder actor. Primero, porque en la disposición transitoria novena del Decreto 2611, publicado el cuatro de abril de dos mil dieciocho en el Periódico de la entidad (posterior al impugnado), se dispuso que el Congreso llevaría a cabo las adecuaciones presupuestales correspondientes, de ahí que sí se llevaron a cabo las previsiones relacionadas con el impacto presupuestario para la creación del tribunal de justicia laboral. Asimismo, la disposición décima transitoria de ese decreto posterior suspendió la entrada en vigor de la reforma en materia laboral local hasta que el Congreso Federal realizara la reforma legal secundaria en la materia. De ahí que actualmente no existe afectación alguna, puesto que eventualmente el Congreso Local tendrá que hacer las adecuaciones correspondientes en materia de presupuesto para crear el tribunal laboral.

Segundo, debe sobreseerse por cesación de efectos lo relativo al Tribunal de Justicia Administrativa. El Decreto 2611 de cuatro de abril de dos mil dieci-

³ Acuerdo de cinco de abril del dos mil dieciocho. Cuaderno de la controversia constitucional 81/2018, foja 50.

⁴ Ibíd, fojas 51 a 53.



nueve, reformó el artículo 109 Bis de la Constitución Local para reconocerle nuevamente plena autonomía e independencia de cualquier Poder.

Finalmente, la reforma de Magistrados numerarios no afecta la autonomía ni independencia del Poder Judicial. Se trata de una afectación de derechos a los que están en el cargo y que debe ser discutido en otro medio de control constitucional, como de juicio amparo y no en una controversia constitucional. Además, lo relativo a que no hay criterios para la evaluación y ratificación de Magistrados no es materia de la reforma constitucional, sino que deberán fijarse en las reformas secundarias que el Congreso Local debe emitir conforme al artículo tercero transitorio del decreto impugnado.⁵

b. Poder Legislativo: Con la emisión del Decreto 2611, se suspendió la entrada en vigor de lo relacionado al tribunal laboral, por lo que aún no existe agravio al Poder Judicial ni se viola su esfera competencial.

No se afecta la autonomía del Poder Judicial. La remoción de magistraturas supernumerarias ni siquiera trastoca sus finanzas y, en todo caso, la ratificación de los Magistrados es materia de discusión en otra sede constitucional (juicio de amparo) porque no afecta el sistema de competencias del Poder Judicial. Tampoco se afecta la estabilidad de los funcionarios jurisdiccionales dado que ésta no es vitalicia, sino que se concede por un plazo cierto y determinado. Además los Magistrados no adquieren propiedad en el cargo encomendado puesto que se elige al funcionario para la función, no se crea la función para el funcionario. Independientemente de que los actuales Magistrados supernumerarios tengan un nombramiento, en virtud de un juicio de amparo, con la reforma constitucional desaparecieron las Salas Auxiliares así como los nombramientos de éstos (hubo remoción automática por disposición constitucional); pensar lo contrario sería como validar la existencia de un órgano que materialmente ya no existe.⁶

⁵ Escrito de contestación del Poder Ejecutivo. Cuaderno de la controversia constitucional 81/2018, fojas 218-238.

⁶ Escrito de contestación del Poder legislativo. Cuaderno de la controversia constitucional 81/2018, fojas 93-101.



4. **Recurso de reclamación.** El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos lo interpuso contra la admisión de la controversia.⁷ Sostuvo que: **a)** debe sobreseerse por cesación de efectos lo relativo al Tribunal de Justicia Administrativa porque hubo un nuevo decreto que modificó la norma; **b)** la creación del tribunal laboral atiende a una reforma a la Constitución Federal; **c)** no se violó el procedimiento legislativo porque en un decreto posterior se obligó al Congreso a hacer adecuaciones presupuestales necesarias; **d)** no se afecta al Poder Judicial porque los efectos de la reforma laboral están supeditados a que el Congreso Federal emita la legislación secundaria correspondiente; y, **e)** se fortalece al Poder Judicial porque iguala las condiciones de los Magistrados numerarios y supernumerarios. La Primera Sala declaró infundados los argumentos porque estaban combatiendo cuestiones de fondo⁸ y confirmó el auto recurrido.⁹

5. **Cierre de instrucción.** Una vez que fue: **i)** contestada la demanda por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos; **ii)** resuelto el recurso de reclamación; y, **iii)** realizada la audiencia de ofrecimiento de pruebas y desahogo de pruebas y alegatos, en términos del 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"), el expediente fue puesto en estado de resolución.¹⁰

II. COMPETENCIA

6. El Tribunal Pleno es competente para resolver esta controversia constitucional, en términos de los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución

⁷ Mediante escrito presentado el veintiséis de abril de dos mil dieciocho.

⁸ Con fundamento en la tesis 1a. CCLXVII/2012 (10a.), de rubro: "RECLAMACIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS AGRAVIOS ENDEREZADOS A IMPUGNAR CUESTIONES DIRECTAMENTE RELACIONADAS CON EL FONDO DEL ASUNTO DEBEN DECLARARSE INFUNDADOS.". Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 1, página 581, con número de registro digital: 2002379.

⁹ Sentencia del recurso de reclamación 45/2018-CA, fallada por la Primera Sala el once de julio de dos mil dieciocho, por mayoría de cinco votos. Cuaderno de la controversia constitucional 81/2018, fojas 331-338.

¹⁰ Acuerdo de tres de diciembre de dos mil dieciocho. Cuaderno de la controversia constitucional 81/2018, fojas 353 y 354.



Federal,¹¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos.

III. OPORTUNIDAD

7. El actor solicita se declare la invalidez del Decreto 2589 por el que se reforma la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Al tratarse de una reforma constitucional local, se debe tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria,¹² que establece un plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación en el Diario Oficial para la presentación de la demanda. Si el decreto fue publicado en el Periódico Oficial el quince de febrero de dos mil dieciocho, dicho plazo transcurrió del dieciséis del mismo mes al cinco de abril de dos mil dieciocho.¹³ Por tanto, dado que la demanda se presentó el tres de abril de dos mil dieciocho, se concluye que fue promovida oportunamente.¹⁴

¹¹ **Artículo 105 Constitución Federal.** "La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

¹² **Artículo 21 de la Ley Reglamentaria.** "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."

¹³ De este plazo se descuentan los días diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de febrero; tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco, treinta y uno de marzo y primero de abril, por ser sábados y domingos, o inhábiles en términos de los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. También los días diecinueve, veintiuno, veintiocho, veintinueve y treinta de marzo, por ser días inhábiles conforme a los incisos c), f) y n) del punto primero del Acuerdo 18/2013, emitido el diecinueve de noviembre de dos mil trece por el Pleno de este Alto Tribunal, en relación con los artículos 74, fr. III, de la Ley Federal del Trabajo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹⁴ Conforme al sello de certificación disponible en la parte posterior de la foja 31 del expediente en que se actúa.



IV. LEGITIMACIÓN

8. La parte actora y las demandadas tienen legitimación en la causa, en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal,¹⁵ toda vez que se trata de una controversia constitucional promovida por el Poder Judicial de una entidad federativa en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la misma. Partiendo de tal supuesto procederemos a analizar si cada una de las partes están debidamente representadas, en términos del artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria.¹⁶

9. **Legitimación activa.** La parte actora es el Poder Judicial del Estado de Morelos. Conforme los artículos 34¹⁷ y 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos,¹⁸ en relación con la jurisprudencia P./J. 38/2003,¹⁹ es el presidente del Tribunal Superior de Justicia quien está facultado para representar al Poder Judicial en este medio de control. La demanda fue

¹⁵ **Artículo 105 de la Ley Reglamentaria.** "La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

¹⁶ **Artículo 11 de la Ley Reglamentaria.** "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."

¹⁷ **Artículo 34 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Local.** "El presidente del Tribunal Superior de Justicia tendrá las facultades que le confieren la presente ley y los demás ordenamientos legales, siendo la obligación principal la de vigilar que la administración de justicia del Estado se ajuste a lo establecido por el artículo 17 de la Constitución General de la República, dictando al efecto las providencias que los ordenamientos legales le autoricen."

¹⁸ **Artículo 35 de la Ley del Poder Judicial de Morelos.** "Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"I. Representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia."

¹⁹ Tesis jurisprudencial del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1371, con número de registro digital: 183580.



presentada por María del Carmen Cuevas López, quien se ostentó como Magistrada presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos y acreditó esa personalidad con copia certificada del acta de sesión del Pleno del Tribunal Superior de Justicia en la cual fue designada con ese cargo.²⁰ Por ello este tribunal estima que sí tiene legitimación.

10. Legitimación pasiva. Respecto al Poder Legislativo, de conformidad con el primer párrafo del artículo 38,²¹ en relación a lo dispuesto por el numeral 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos²² corresponde al presidente de la Mesa Directiva –y en su ausencia al vicepresidente– representar al Congreso en cualquier asunto en el que sea parte. En este caso, la contestación de la demanda fue presentada por la diputada Hortencia Figueroa Peralta en su calidad de vicepresidenta de la mesa directiva misma que acreditó con copia certificada de la audiencia en la que se le designó tal cargo,²³ por lo que este tribunal concluye que cuenta con legitimación pasiva.

11. Respecto al Poder Ejecutivo, en términos de los artículos 11, párrafo cuarto,²⁴ y 38, fracciones I, II y III,²⁵ de la Ley Orgánica de la Administración

²⁰ Fechada el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis. Expediente de la controversia constitucional 81/2018, fojas 33 a 39.

²¹ **Artículo 38 Ley Orgánica para el Congreso de Morelos.** "El vicepresidente auxiliará al presidente de la mesa directiva en el desempeño de sus funciones y lo sustituirá en sus ausencias, con todas las facultades establecidas por esta ley."

²² **Artículo 36 Ley Orgánica para el Congreso de Morelos.** "Son atribuciones del presidente de la mesa directiva: ...

"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."

²³ Fechada el veintinueve de junio de dos mil dieciséis. Visible en fojas 103 a 164 del expediente.

²⁴ **Artículo 11 Ley Orgánica de la Administración Pública de Morelos.** "El gobernador del Estado se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos del orden administrativo, en los términos de ésta ley, de las siguientes secretarías y dependencias."

²⁵ **Artículo 38 Ley Orgánica de la Administración Pública de Morelos.** "A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

"I. Representar y constituirse en asesor jurídico del gobernador del Estado, en todos los actos en que éste sea parte; ...

"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;



Pública del Estado de Morelos y 10, fracción XXI,²⁶ del Reglamento Interno de la Consejería Jurídica le corresponde al consejero jurídico representar al titular del Poder Ejecutivo en las acciones y controversias que refiere el artículo 105 de la Constitución Federal. En este caso, la contestación fue presentada por José Anuar González Cianci Pérez, quién se ostentó y acreditó el carácter de consejero jurídico con copia certificada de su nombramiento,²⁷ por lo que se concluye que sí cuenta con legitimación pasiva.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

12. El Poder Ejecutivo sostiene que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria respecto del artículo 109 Bis de la Constitución Local, porque un decreto posterior modificó su contenido en lo relativo a la incorporación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos al Poder Judicial, lo que dejó sin efectos la norma impugnada. El argumento es **fundado**.

13. Como parte de sus planteamientos, el actor impugna la modificación del artículo 109 Bis de la Constitución Local que prevé la incorporación del Tribunal de Justicia Administrativa al Poder Judicial porque, a su juicio, en el régimen transitorio no se contemplaron las medidas que deberán tomarse en el ámbito presupuestario para cumplir la transferencia. Sin embargo, el cuatro de abril de dos mil dieciocho se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el Decreto 2611, por el que se modifican y adicionan diversos artículos de la Constitución Local, entre los que se encuentra el impugnado.²⁸ Para evidenciar

"III. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo en todos los juicios o negocios en que intervenga como parte, o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico."

²⁶ **Artículo 10 Reglamento de la Consejería Jurídica.** "Para el despacho de los asuntos establecidos en la ley, el consejero tendrá las siguientes atribuciones: ...

"XXI. Representar al gobernador, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

²⁷ Fechada el diecisiete de abril de dos mil diecisiete, visible en las fojas 239 a 242 del expediente.

²⁸ Ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de cuatro de abril de dos mil dieciocho. Cuaderno principal del expediente en que se actúa, fojas 299-308.



que el mismo sufrió cambios y que ellos son trascendentes, a continuación se presenta un cuadro comparativo con los contenidos del artículo impugnado en la columna izquierda y el modificado posteriormente en la columna derecha. En la izquierda se tachará el contenido eliminado y en la columna derecha se señalará el incorporado.

Decreto 2589 (impugnado)	Decreto 2611 (posterior)
<p>"Artículo 109 Bis. La justicia administrativa estatal se deposita en un Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial del Estado, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos. ..."</p>	<p>"Artículo 109 Bis. La justicia administrativa estatal se deposita en un Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; será la máxima autoridad en la materia, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, y no estará adscrito al Poder Judicial. ..."</p>

14. Como se advierte, se modificó el artículo impugnado a efecto de "revertir" la reforma que originalmente fue impugnada. Conforme a la jurisprudencia P./J. 18/2013 (10a.) de este Tribunal Pleno, para declarar la cesación de efectos en controversia constitucional, en términos del artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria, basta con la expedición de un nuevo acto legislativo que modifique o derogue el contenido de la norma impugnada, y que el mismo no se combata mediante una ampliación de la demanda.²⁹ En virtud de que en el caso en concreto sí hubo una modificación al artículo impugnado y no consta ninguna ampliación de demanda por parte del actor en contra del nuevo decreto, lo

²⁹ Tesis jurisprudencial P./J. 18/2013 (10a.), de rubro y texto: "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.". Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, julio de 2013, Tomo 1, página 45, con número de registro digital: 2003950.



procedente es **sobreseer** en el juicio respecto del artículo 109 BUis de la Constitución Local.

15. En otro orden de ideas, el Ejecutivo Local planteó que debe sobreseerse en el presente medio de control puesto que el decreto impugnado no causa perjuicio al Poder Judicial Local. Sin embargo, dado que el planteamiento está vinculado directamente con el estudio de fondo, lo procedente es desestimar la causa planteada, en términos de la tesis jurisprudencial P./J. 92/99.³⁰

16. Finalmente, este Tribunal Pleno no advierte la actualización de otra causa de improcedencia, por lo que se procede al estudio de esta controversia.

VI. FIJACIÓN DE LA LITIS

17. En términos de los artículos 39³¹ y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria³² el tribunal debe fijar los actos y normas objeto de la controversia y, en caso de ser necesario, corregir los errores en la cita de preceptos. Conforme a ello se advierte que el actor impugna el Decreto 2589, publicado el quince de febrero de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", por el que se modificaron diversos artículos de la Constitución Local. Sin embargo, de la causa de pedir se advierte que en sus argumentos única y específicamente

³⁰ Jurisprudencia cuyo rubro y texto son: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal 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 controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". Disponible en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, con número de registro digital: 193266.

³¹ **Artículo 39 de la ley reglamentaria.** "Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."

³² **Artículo 41 de la ley reglamentaria.** "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."



impugna: **a)** la modificación del artículo 109 Bis de la Constitución Local que ordena incorporar el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado al Poder Judicial Local; **b)** la adición del artículo 105 Bis a la Constitución Local que crea el Tribunal de Justicia Laboral en el Estado; y, **c)** la disposición transitoria décima octava del referido decreto, por la que se ordena al Congreso Local ratificar a los Magistrados supernumerarios que asumirán el cargo de numerarios.

18. Dado que en el apartado anterior se sobreseyó la controversia respecto del artículo 109 BIS, solamente se estudiará la constitucionalidad de las siguientes normas: **a)** el artículo 105 Bis, por el que se crea el Tribunal de Justicia Laboral; y, **b)** la disposición transitoria décima octava, en su porción normativa "*previa ratificación que realice el Congreso del Estado de Morelos*".

VII. ESTUDIO

19. El Poder Judicial del Estado de Morelos impugnó el Decreto 2589 porque: **a)** la creación del Tribunal de Justicia Laboral Local afecta el presupuesto del Poder Judicial; y, **b)** la ratificación de los Magistrados supernumerarios ante el Congreso Local previo a convertirse en Magistrados numerarios afecta su independencia. Al tratarse de temas o problemas distintos, se dividirá el estudio en dos partes.

a) ¿La creación del Tribunal de Justicia Laboral implica una afectación a la independencia del Poder Judicial en el ejercicio de sus recursos?

20. El actor sostiene que el decreto impugnado violó el procedimiento legislativo al ordenar la creación del tribunal laboral sin contemplar ni hacer una evaluación del impacto presupuestario que tendría en el Poder Judicial, tal como lo establecen los artículos 97 y 99 del Reglamento para el Congreso del Estado.³³ A su juicio, además, se lesiona la independencia judicial en el grado

³³ **Artículo 97 del Reglamento del Congreso Local.** "Las iniciativas de leyes o decretos que sean presentadas ante Congreso y que:

"I. Impacten en la estructura ocupacional de las dependencias y entidades por la creación o modificación de unidades administrativas y plazas o, en su caso, creación de nuevas instituciones;

"II. Que impacten los programas aprobados de las dependencias y entidades;



más grave de subordinación, pues se afecta su autonomía para gestionar sus recursos. El argumento es **infundado**.

21. Aunque el decreto impugnado efectivamente prevé la existencia de un Tribunal de Justicia Laboral que estaría incorporado al Poder Judicial, lo cierto es que actualmente no le causa perjuicio y se estima que no era el momento en el que *necesariamente* se debía ordenar que el Congreso realizara las adecuaciones presupuestarias correspondientes para la implementación de la reforma.

22. Según su exposición de motivos, el decreto impugnado pretendió dar cumplimiento a la reforma a la Constitución Federal en materia de trabajo de veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, cuyo artículo transitorio segundo³⁴ ordenó a las Legislaturas Locales y al Congreso de la Unión realizar las adecuaciones legislativas necesarias dentro del año siguiente, plazo que se cumplió el veinticinco de febrero de dos mil dieciocho, esto es, diez días después de que se publicó el decreto impugnado.³⁵ Esa reforma constitucional transformó el

"III. Que establezcan destinos específicos de gasto público. En este caso, solamente podrán preverse destinos específicos en leyes fiscales;

"IV. Que establezcan nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las dependencias o entidades, y

"V. Que incluyan disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria, organizacional o del servicio profesional de carrera;

"Deberán contener evaluación de impacto presupuestario, acorde con los planes y programas de gobierno. Toda propuesta de aumento o creación del gasto público, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto."

Artículo 99 del Reglamento del Congreso Local. "En caso de que la iniciativa de ley o decreto implique nuevas erogaciones con cargo al gasto público federal, estatal o municipal deberán establecer la fuente de ingresos que permita atender la presión de gasto respectiva.

"Para la elaboración de los respectivos dictámenes, se deberá realizar una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas."

³⁴ **Artículo segundo transitorio del decreto.** "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones legislativas que correspondan para dar cumplimiento a lo previsto en el presente decreto, dentro del año siguiente a la entrada en vigor del mismo."

³⁵ Valoración de iniciativas. Decreto 2589, publicado el quince de febrero de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5578, página 17.



modelo de justicia laboral, puesto que se buscó que los diversos conflictos entre trabajadores y patrones estén a cargo de tribunales laborales adscritos al Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas.³⁶

³⁶ **Artículo 123 de la Constitución Federal.** "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo: ...

"XX. La resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas, cuyos integrantes serán designados atendiendo a lo dispuesto en los artículos 94, 97, 116 fracción III, y 122, apartado A, fracción IV de esta Constitución, según corresponda, y deberán contar con capacidad y experiencia en materia laboral. Sus sentencias y resoluciones deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia.

"Antes de acudir a los tribunales laborales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente. En el orden local, la función conciliatoria estará a cargo de los Centros de Conciliación, especializados e imparciales que se instituyan en las entidades federativas. Dichos centros tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios. "Contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en las leyes locales.

"La ley determinará el procedimiento que se deberá observar en la instancia conciliatoria. En todo caso, la etapa de conciliación consistirá en una sola audiencia obligatoria, con fecha y hora debidamente fijadas de manera expedita. Las subsecuentes audiencias de conciliación sólo se realizarán con el acuerdo de las partes en conflicto. La ley establecerá las reglas para que los convenios laborales adquieran condición de cosa juzgada, así como para su ejecución.

"En el orden federal, la función conciliatoria estará a cargo de un organismo descentralizado. Al organismo descentralizado le corresponderá además, el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados.

"El organismo descentralizado a que se refiere el párrafo anterior contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en la ley de la materia.

"Para la designación del titular del organismo descentralizado a que se refiere el párrafo anterior, el Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual previa comparecencia de las personas propuestas, realizará la designación correspondiente. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

"En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuere rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.



23. Siguiendo ese esquema, mediante el decreto impugnado se ordenó en el artículo 105 Bis de la Constitución del Estado de Morelos el establecimiento de un tribunal laboral a cargo del Poder Judicial Local que resolverá los conflictos entre trabajadores y patrones de competencia estatal, así como los diversos que hasta entonces eran competencia del Tribunal de Arbitraje, en términos del artículo 40, fracción XX, inciso I), de la propia Constitución Local.³⁷ Asimismo, estableció: **a)** el procedimiento para designar y los requisitos que deben cumplir los Magistrados que lo integren; **b)** el tiempo que durarán en su encargo; y, **c)** que tales Magistrados sólo podrán ser removidos en términos de lo previsto por la propia Constitución, y que tendrán derecho a un haber de retiro al culminar su encargo. Sin embargo, en la Constitución Local **no estableció ni la integración, atribuciones, ni demás particularidades del tribunal, puesto que se limitó a precisar que sería la ley la que establecerían éstos y demás aspectos relevantes:**

"Artículo 105 Bis. La resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones de competencia estatal y los diversos que le corresponda conocer al tribunal de arbitraje que refiere el inciso L de la fracción XX del artículo 40 de esta Constitución, estará a cargo del tribunal laboral del Poder Judicial del Estado de Morelos, cuyos integrantes serán designados de conformidad con los artículos 116, fracción III, de la Constitución Federal y 20, 21, 86,

"El nombramiento deberá recaer en una persona que tenga capacidad y experiencia en las materias de la competencia del organismo descentralizado; que no haya ocupado un cargo en algún partido político, ni haya sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular en los tres años anteriores a la designación; y que goce de buena reputación y no haya sido condenado por delito doloso. Asimismo, deberá cumplir los requisitos que establezca la ley. Desempeñará su encargo por periodos de seis años y podrá ser reelecto por una sola ocasión. En caso de falta absoluta, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrá ser removido por causa grave en los términos del título IV de esta Constitución y no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del organismo y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia."

³⁷ **Artículo 40 de la Constitución Local.** "Son facultades del Congreso:

"XX. Expedir leyes relativas a la relación de trabajo entre los Poderes y los Ayuntamientos de los Municipios del Estado y sus trabajadores y la seguridad social de dichos trabajadores, sin contravenir las siguientes bases:

"I) Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un tribunal de arbitraje."



87 y 88 de esta Constitución. Sus sentencias y resoluciones deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia.

"La ley determinará la integración, atribuciones, funcionamiento y demás particularidades del tribunal laboral, misma que deberá observar lo dispuesto en la Constitución Federal y demás normativa aplicable.

"Los Magistrados integrantes del tribunal laboral deberán reunir los mismos requisitos que se requieren para ser Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, debiendo además contar con capacidad y experiencia en materia laboral.

"Serán designados por el Pleno del Congreso del Estado a propuesta del órgano político del Congreso, el cual emitirá la convocatoria pública conforme a lo establecido en esta Constitución y la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.

"Durarán en su cargo catorce años, contados a partir de la fecha en que rindan la protesta constitucional y sólo podrán ser removidos de sus cargos en los términos que establece esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

"Ninguna persona que haya sido nombrada Magistrado podrá volver a ocupar el cargo o ser nombrada para un nuevo periodo.

"En ningún caso y por ningún motivo, los Magistrados que hubieran ejercido el cargo, podrán rebasar catorce años en ejercicio del mismo. Al término de su respectivo encargo, los Magistrados tendrán derecho a un haber por retiro, en los términos establecidos para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, conforme lo establece esta Constitución y la ley de la materia. El retiro forzoso del cargo se producirá en los mismos términos que para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia."

24. La ausencia de tales elementos centrales para el funcionamiento del tribunal se entiende en virtud de que no se pensó que funcionara desde el mo-



mento mismo en que entrara en vigor el decreto impugnado. En efecto, si se atiende al régimen transitorio se advierte, por un lado, que el Decreto 2589 ahora objeto de análisis entraría en vigor cuando se emitiera la declaratoria de que fue aceptada por los Municipios del Estado. Sin embargo, en lo que respecta al tribunal laboral se precisó, primero, que "**en tanto se instituye e inicia operaciones el Tribunal Laboral del Poder Judicial del Estado de Morelos**", la Junta Local de Conciliación y Arbitraje continuará atendiendo las diferencias que se presenten entre el capital y el trabajo;³⁸ segundo, que los asuntos que se encuentren en trámite "**al momento de iniciar sus funciones el Tribunal Laboral del Poder Judicial del Estado de Morelos**", se resolverán conforme a las disposiciones aplicables al momento de su inicio;³⁹ tercero, que se respetarán los derechos de los trabajadores de la Junta⁴⁰ y, cuarto, que ésta deberá transferir los expedientes y documentos, a dicho tribunal laboral o al Centro de Conciliación, según corresponda.⁴¹

25. Como se aprecia, aunque es cierto que por medio del decreto impugnado se ordenó la creación y la transferencia de algunas competencias que antes realizaban otros órganos al tribunal laboral, del régimen transitorio queda claro que ese "*traslado competencia*" se encontraba sujeto o condicionado a

³⁸ "Quinta. En tanto se instituye e inicia operaciones el tribunal laboral del Poder Judicial del Estado de Morelos, el Centro de Conciliación a que se refiere el presente instrumento jurídico, así como el organismo descentralizado federal; la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, continuará atendiendo las diferencias o conflictos que se presenten entre el capital y el trabajo y sobre el registro de contratos colectivos de trabajo y organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados."

³⁹ "Sexta. Los asuntos que se encuentren en trámite al momento de iniciar sus funciones el tribunal laboral del Poder Judicial del Estado de Morelos, el Centro de Conciliación Laboral del Estado de Morelos y el organismo descentralizado federal, serán resueltos de conformidad con las disposiciones aplicables al momento de su inicio."

⁴⁰ "Séptima. En cualquier caso, los derechos de los trabajadores de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje se respetarán conforme a la ley."

⁴¹ "Octava. La Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos deberá transferir los expedientes y documentación que, en el ámbito de su competencia, tenga bajo su atención o resguardo, al tribunal laboral del Poder Judicial del Estado de Morelos y al Centro de Conciliación Laboral del Estado de Morelos, respectivamente, los cuales se encargarán de atender o resolver las diferencias y los conflictos entre patrones y trabajadores en el ámbito de su competencia y en términos de la normativa aplicable."



algún acontecimiento que marcara el inicio del funcionamiento del tribunal. Sin duda el régimen transitorio descrito no es claro en cuanto a qué acontecimiento sería, y la exposición de motivos que antecedió al decreto tampoco resuelve tal incógnita, puesto que únicamente confirma que no se pretendió que el Poder Judicial del Estado de Morelos resolviera *en automático* tales conflictos en materia laboral. En efecto, tal iniciativa señala que la creación del tribunal laboral *"no representa impacto presupuestal en las finanzas del año siguiente en razón de que los nuevos organismos entrarán en funciones en el último trimestre de 2018 (sic) y ejercerán el presupuesto restante que se le otorgue a la Secretaría del Trabajo del Gobierno del Estado."*⁴²

26. Sobre este aspecto conviene traer a colación que el cuatro de abril de dos mil dieciocho se publicó en el Periódico Oficial de la entidad un nuevo decreto, el 2611, por el que se modificaron diversos preceptos de la Constitución Política del Estado de Morelos en materia de "fortalecimiento del Poder Judicial Local". En lo que ahora nos interesa, su disposición transitoria décima sirve para precisar y postergar la entrada en funciones el Tribunal Laboral del Poder Judicial de la entidad:

"Décima. Los efectos del régimen transitorio de las reformas constitucionales publicadas en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 5578 de fecha 15 de febrero del presente año, dadas en cumplimiento a lo dispuesto por el transitorio segundo del decreto por el que se declaran reformadas y adicionales diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral, quedan suspendidos a la reforma legal secundaria que se apruebe por el Congreso de la Unión."

27. La disposición transcrita establece que todos los efectos del régimen transitorio del Decreto 2589 relacionados con la implementación del tribunal laboral **quedan suspendidos en tanto se apruebe la reforma secundaria que**

⁴² Valoración de iniciativas. Decreto 2589, publicado el quince de febrero de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5578, página 25.



lleve a cabo el Congreso de la Unión. Es decir, con el nuevo decreto se suspendió el régimen que ordenaba la transformación de la Junta en un Tribunal Laboral perteneciente al Poder Judicial del Estado de Morelos. Al respecto, los antecedentes legislativos del Decreto 2611 señalan que era necesario "*dejar en claro en el régimen transitorio (del Decreto 2589 impugnado) que habrá que esperar hasta la definición de la legislación general en la materia que se defina localmente su conformación, así como la asunción paulatina de la justicia laboral en nuestro Estado.*"⁴³ En específico, se insiste que es indispensable "*esperar como (sic) se integran y comienzan a funcionar dichos órganos jurisdiccionales a nivel federal, para definir la estructura de estos (sic) a nivel local*". En otras palabras, el poder reformador de la Constitución Local suspendió el proceso de creación y configuración del tribunal laboral y la resolución de conflictos entre el capital y el trabajo por parte del Poder Judicial de la entidad hasta tanto la Federación emitiera o fijara sus propias directrices.

28. Ahora bien, el Congreso Federal reformó la Ley Federal del Trabajo mediante decreto publicado el primero de mayo de dos mil diecinueve⁴⁴ en el Diario Oficial de la Federación. En virtud de esa reforma su artículo 605 dispone que los tribunales (tanto federales como locales) estarán a cargo de un Juez y contarán con los secretarios, funcionarios y empleados que se juzgue conveniente, **mismos que serán determinados y designados de conformidad con las leyes orgánicas de los Poderes Judiciales Federal y Locales.**⁴⁵ Es decir, si bien es cierto que la legislación federal estableció la pauta general a seguir

⁴³ Decreto Dos Mil Seiscientos Once, publicado el cuatro de abril de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", página 10. Cuaderno de la controversia constitucional 81/2018, foja 303 al reverso.

⁴⁴ "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de justicia laboral, libertad sindical y negociación colectiva", publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de mayo de dos mil diecinueve.

⁴⁵ **Artículo 605 de la Ley Federal de Trabajo.** "Los tribunales federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México, estarán a cargo cada uno, de un Juez y contarán con los secretarios, funcionarios y empleados que se juzgue conveniente, determinados y designados de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o de la Ley Orgánica del Poder Judicial Local según corresponda."



para la configuración de la justicia laboral, en tanto que dispone que cada tribunal estará a cargo de un único Juez, también lo es que expresamente se precisó que la justicia local debería sujetarse a las demás consideraciones y particularidades para su conformación que previera cada Legislatura Local en sus leyes respectivas.

29. Lo anterior se corrobora en tanto que los artículos transitorios de la referida reforma dispuso que los Centros de Conciliación Locales y los Tribunales de los Poderes Judiciales Locales iniciarían actividades dentro de un plazo máximo de tres años a partir de la entrada en vigor del decreto "**en términos de lo que establezca su propia normatividad y posibilidades presupuestales, conforme a lo que determinen sus Poderes Locales**".⁴⁶ Es decir, el régimen transitorio reitera que son las entidades federativas, una vez que hayan definido sus arreglos legales y presupuestales, quienes determinarán la entrada en vigor de la justicia laboral local.

30. En el caso concreto, dado que al momento de emitirse el decreto impugnado el Poder Reformador local no tenía certeza de cuál sería la configuración que adoptaría para el tribunal laboral en la entidad y expresamente decidió esperar o postergar su decisión hasta tanto el Congreso Federal definiera su propio modelo, tiene sentido que en la Constitución Local no se estableciera un régimen transitorio que ordenara las previsiones económicas que debían contemplarse para poner en marcha tal transformación. De hecho, inclusive, se advierte que a la fecha el legislador local no ha emitido la legislación secundaria donde precise dichos aspectos, de tal manera que todavía ahora resulta incierto cuántos Magistrados locales existirán y el número de secretarios con los que operará cada tribunal en la entidad. Es decir, dado que ni siquiera se ha fijado

⁴⁶ **Artículo quinto transitorio. "Plazo de inicio de funciones de la Autoridad Conciliadora Local y tribunales locales.** Los Centros de Conciliación Locales y los Tribunales del Poder Judicial de las entidades federativas iniciarán actividades dentro del plazo máximo de tres años a partir de la entrada en vigor del presente decreto, en términos de lo que establezca su propia normatividad y posibilidades presupuestales, conforme a lo que determinen sus poderes locales. Los Centro de Conciliación locales deberán entrar en operación en cada entidad federativa, en la misma fecha en que lo hagan los tribunales locales, conforme a las disposiciones previstas en el presente decreto."



su integración ni se tiene certeza de cuándo entrará en operaciones,⁴⁷ se estima que el hecho de que en la Constitución del Estado de Morelos tan solo se haya ordenado que la resolución de ciertos conflictos entre el capital y el trabajo serían resueltas por un tribunal laboral perteneciente al Poder Judicial del Estado de Morelos, por sí mismo, no interfiere con la autonomía presupuestaria de ese Poder. Así, se estima no existe una subordinación en los términos aducidos por el actor, y debe declararse **infundado** el primer concepto de invalidez. Lo anterior, sin perjuicio de que eventualmente, cuando se precisen la estructura, integración y funciones del tribunal laboral en la legislación secundaria, el Congreso Local prevea las adecuaciones presupuestarias que se requieran para que el Poder Judicial de la entidad cumpla con las funciones respectivas y, en caso contrario, que este último pueda impugnarlo.

b) ¿Es constitucional que el Congreso Local someta a otra ratificación a los Magistrados supernumerarios que se convertirán en numerarios?

31. El actor sostiene que la disposición transitoria décima octava del decreto impugnado, que establece que los Magistrados supernumerarios que se encuentren en funciones adquirirán el carácter de numerarios, previa ratificación por el Congreso Local, es inconstitucional.⁴⁸ A su juicio, el precepto vulnera las garantías de estabilidad e independencia judicial contempladas en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal puesto que los actuales Magistrados supernumerarios ya habían sido evaluados e inclusive ratificados por el propio Congreso. Así, estima que el que se reitere dicho ejercicio implica subor-

⁴⁷ En términos del artículo vigésimo cuarto transitorio de las reformas de la Ley Federal del Trabajo que han sido descritas, y una vez que las entidades hayan adecuado su legislación, las Legislaturas Locales deberán emitir una declaratoria para precisar el momento exacto en el que los tribunales y Centros de Conciliación Locales entrarán en funciones:

Artículo vigésimo cuarto. "Declaratoria de la Cámara de Senadores y de los Congresos Locales. Los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral entrarán en funciones en cada entidad federativa una vez que la Cámara de Senadores emita la declaratoria correspondiente. Los tribunales locales y los Centros de Conciliación Locales entrarán en funciones una vez que las respectiva Legislatura Local haga la declaratoria correspondiente. Lo anterior deberá publicarse en los medios de difusión oficial correspondientes."

⁴⁸ **"Décima octava.** A la entrada en vigor del presente decreto, los Magistrados supernumerarios que se encuentren desempeñando sus funciones adquirirán el carácter de Magistrados numerarios, previa ratificación que realice el Congreso del Estado de Morelos."



dinarlos; sobre todo si se toma en cuenta que en la disposición transitoria no se fijaron parámetros claros para realizar la nueva ratificación.

32. Este tribunal estima que el argumento es **infundado**. Para explicar la respuesta a este planteamiento se debe partir del contexto específico de los cambios introducidos y las razones que los justificaron.

33. Antes de la reforma, la Constitución de Morelos establecía que el Tribunal Superior de Justicia del Estado se compondría de: **a)** los Magistrados numerarios que se requieran para la integración de las Salas que lo conformen; **b)** cuando menos de tres supernumerarios y, en su caso, **c)** los Magistrados interinos.⁴⁹ Asimismo, establecía que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia estaría integrado por los Magistrados numerarios, mismos que se distribuirían en las Salas que el propio Pleno definiera mediante acuerdos generales para una adecuada distribución de los asuntos. En cambio, disponía que los *Magistrados supernumerarios* integrarían la Sala Auxiliar, y conocerían determinados negocios por excusa o recusación de los Magistrados numerarios, a quienes podrían sustituir en ausencias menores de treinta días.⁵⁰ En todo caso, los Magistrados

⁴⁹ **Artículo 89 de la Constitución Local antes de la reforma.** "El Tribunal Superior de Justicia del Estado se compondrá de los Magistrados numerarios que se requieran para la integración de las Salas que lo conformen, cuando menos de tres supernumerarios y en su caso, de los Magistrados interinos. Los Magistrados serán designados por el Pleno del Congreso del Estado y sólo en el caso de los Magistrados interinos, podrá designar también la Diputación Permanente, en ambos casos a propuesta del órgano político del Congreso, el cual emitirá la convocatoria pública para designar a los Magistrados, conforme a lo establecido en esta Constitución y la Ley Orgánica para el Congreso del Estado."

⁵⁰ **Artículo 91 de la Constitución Local antes de la reforma.** "Los Magistrados numerarios integrarán el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

"El Pleno del Tribunal Superior de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales tendientes a lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos de la competencia del propio tribunal.

"Los Magistrados supernumerarios constituirán la Sala Auxiliar y además, sustituirán a los numerarios en el conocimiento de determinados negocios, por excusa o recusación de los mismos. De igual manera, suplirán a los numerarios en las faltas temporales de éstos, siempre que dichas faltas no excedan de treinta días; en los demás casos, suplirán los Magistrados interinos."

Artículo 21. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado. "Los Magistrados supernumerarios cubrirán, en el orden que el Pleno determine, las ausencias temporales hasta por treinta días de los Magistrados numerarios, y en el mismo orden los sustituirán en el conocimiento de determinados negocios, por excusa o recusación de éstos. Adicionalmente constituirán la Sala o Salas Auxiliares cuando el Pleno así lo determine, en los términos de la fracción VI del artículo 29 de esta ley."



supernumerarios sólo podrían asistir al Pleno del tribunal con voz, pero sin voto.⁵¹ Es decir, los Magistrados supernumerarios cumplían una función auxiliar.

34. Derivado del decreto impugnado, la Constitución Local sigue contemplando que el Tribunal Superior se compondría de "los Magistrados que se requieran para la integración de las salas que lo conformen", pero ahora ya no contempla las figuras de los Magistrados supernumerarios ni de los interinos, y tampoco hace referencia a la Sala Auxiliar del tribunal.⁵² Es decir, la Constitución Local sólo hace referencia a los numerarios, mismos que integran el Pleno. Es precisamente en el contexto de la desaparición de la Sala Auxiliar y de la figura de los Magistrados supernumerarios que la disposición transitoria –ahora en estudio– ordena que los que tuvieran ese carácter al momento de la expedición del decreto **adquirirán** el carácter de numerarios *previa ratificación* del Congreso Local. Ahora bien, la iniciativa⁵³ que derivó en el decreto impugnado explica que debía modificarse la Constitución Local para "erradicar un trato desigual entre juzgadores de alzada" derivado de que "en la actualidad existe una clase

⁵¹ **Artículo 18 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.** "Para que quede integrado el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, es preciso que estén presentes las dos terceras partes por lo menos, de los Magistrados numerarios, entre los que estará el presidente o quien lo supla en su caso.

"Los Magistrados supernumerarios que integren la Sala Auxiliar, podrán asistir con voz al Pleno del tribunal."

⁵² **Artículo 89 de la Constitución Local después de la reforma.** "El Tribunal Superior de Justicia del Estado se compondrá de los Magistrados que se requieran para la integración de las Salas que lo conformen. Los Magistrados serán designados por el Pleno del Congreso del Estado a propuesta del órgano político del Congreso, el cual emitirá la convocatoria pública para designarlos, conforme a lo establecido en esta Constitución y la Ley Orgánica para el Congreso del Estado."

Artículo 91 de la Constitución Local después de la reforma. "Los Magistrados integrarán el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

"El Pleno del Tribunal Superior de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales tendientes a lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos de la competencia del propio tribunal.

"En caso de excusa, recusación y ausencias hasta treinta días de los Magistrados se estará a lo dispuesto por la ley."

⁵³ Valoración de iniciativas. Decreto 2589, publicado el quince de febrero de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5578, página 18.



de Magistrados, limitadamente inferior en facultades legales y mas no así en responsabilidad de carácter en funciones determinadas (puesto que) no pueden participar con voto en la toma de decisiones" del Pleno del Tribunal Superior de Justicia.⁵⁴ La iniciativa también abunda en que "la distribución de las cargas de trabajo en las respectivas Salas ... ya no albergan diferencias de conocimiento", pues las limitadas facultades que antes caracterizaban a la Sala Auxiliar (como el conocimiento de asunto por excusas o recusaciones) ya habían sido superadas debido a la fuerte carga de trabajos en los asuntos de segunda instancia, y esto había hecho que el Pleno "faculte a dicha Sala Auxiliar para conocer en lo general de todo asunto que dicho Pleno le confiera, es decir, como una Sala ordinaria más".⁵⁵

35. Por todo lo anterior, la iniciativa reconoce la necesidad de que "los Magistrados que integran dicha Sala auxiliar formen parte de la toma de decisiones de la máxima autoridad del Tribunal Superior de Justicia, y que, de modificarse la naturaleza de dicha Sala Auxiliar, se tendría que ajustar también la figura de Magistrados supernumerarios, convirtiéndose en Magistrados con condiciones de numerarios", para finalmente concluir que dicha figura –los Magistrados supernumerarios– debía extinguirse para reconocer la igualdad entre los Magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia.⁵⁶

36. Ahora bien, el promovente no cuestiona la constitucionalidad de la reorganización mandatada por la Constitución Local. Es decir, no cuestiona ni la desaparición de la Sala Auxiliar, ni que los Magistrados supernumerarios adquieran el carácter de numerarios. En cambio, sí **cuestiona que para que se logre tal transformación los Magistrados tengan que ser "nuevamente ratificados" por el Congreso Local.** A su juicio se vulnera y subordina al Poder Judicial porque los Magistrados supernumerarios ya habían sido ratificados en sus cargos. Este tribunal estima que la medida controvertida no es inconstitucional, por dos razones;

⁵⁴ Ibíd, p. 19.

⁵⁵ Ibíd, p. 20.

⁵⁶ Ibíd, pp. 20-21.



37. La primera tiene que ver con que en nuestros precedentes se ha reconocido que, en general, las entidades federativas gozan de amplia libertad para diseñar las cuestiones relacionadas con el nombramiento y la ratificación de los Magistrados que los conforman. Asimismo, no sólo se ha precisado que tal libertad no es absoluta sino que la configuración que se incorpore debe respetar la estabilidad en el cargo y se asegure la independencia judicial. Incluso, se han establecido algunos parámetros para respetarla, por ejemplo: **a)** se debe prever un periodo razonable para el ejercicio del cargo, tomando en cuenta un solo periodo de ejercicio o uno de primer nombramiento y posterior ratificación, que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos y que puede variar atendiendo a la realidad de cada Estado; **b)** en caso de que el periodo no sea vitalicio, que al final de éste pueda otorgarse un haber de retiro determinado por los propios Congresos Locales; **c)** la duración de los periodos sólo puede ser inconstitucional cuando sea manifiestamente incompatible con el desarrollo de la actividad jurisdiccional o cuando se advierta que a través de la limitación de los periodos pretende subyugarse al Poder Judicial; y, **d)** se respete que los Magistrados no sean removidos sin causa justificada.⁵⁷

38. Igualmente, debe descartarse que exista una subordinación que afecte o trastoque la independencia judicial, en virtud de que los Magistrados sean ratificados por un órgano ajeno al poder judicial, como lo es el Congreso Local. Esa consideración fue tomada por este propio Tribunal Constitucional, al resolver la controversia constitucional 88/2008, en la que este Pleno analizó precisa-

⁵⁷ Controversia constitucional 88/2008, fallada el nueve de julio de dos mil siete, por unanimidad de votos, p. 423. Este razonamiento también puede verse reflejado en la tesis jurisprudencial del Pleno P./J. 11/2013 (9a.), de rubro: "MAGISTRADOS NUMERARIOS Y/O SUPERNUMERARIOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS. EL ARTÍCULO 113 DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DE LA ENTIDAD, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO MIL QUINIENTOS TRES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 11 DE JULIO DE 2009, QUE PREVÉ QUE LA JUNTA POLÍTICA Y DE GOBIERNO DEL CONGRESO LOCAL EMITIRÁ CONVOCATORIA PÚBLICA A LA SOCIEDAD, A EFECTO DE RECIBIR PROPUESTAS PARA SU DESIGNACIÓN, SE INSERTA EN UN SISTEMA DE NOMBRAMIENTO DE LOS INTEGRANTES DEL PODER JUDICIAL ESTATAL QUE ES ACORDE A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, página 167, con número de registro digital: 159838.



mente el sistema de designación, evaluación y ratificación de Magistrados en el Estado de Morelos y donde se concluyó que el hecho de que el proceso de designación y ratificación de Magistrados se llevara a cabo por el Congreso y su órgano político no contravenía el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal. Al respecto, se razonó que tal procedimiento debía entenderse como un ejemplo de **colaboración** en la realización de funciones normativas que no implicaba una intromisión, dependencia o subordinación entre Poderes.⁵⁸

39. En segundo lugar debe tomarse en cuenta que conforme al sistema jurídico de Morelos, las figuras correspondientes a los Magistrados supernumerarios son distintas a las de los numerarios. Esto es así porque **aun cuando ambos realizan funciones similares –jurisdiccionales–, las garantías institucionales que regulan y tutelan su ejercicio son distintas para unos y otros.** Por ejemplo, como ya se dijo, los Magistrados supernumerarios no estaban contemplados para integrar el Pleno del Tribunal Superior de Justicia,⁵⁹ como sí lo son los numerarios. Asimismo, aunque cumplieran funciones similares a los Magistrados numerarios,⁶⁰ lo cierto es que ello sólo sucedía cuando sustituían a los

⁵⁸ Controversia constitucional 88/2008, fallada el nueve de julio de dos mil nueve por unanimidad de 11 votos, páginas 394-395.

⁵⁹ Ello se desprende del artículo 91, primer párrafo, de la Constitución Local vigente antes del decreto impugnado y 27 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Local. Esto fue reconocido en la página 33 del amparo en revisión 846/2015, fallado por la Segunda Sala el dieciocho de noviembre de dos mil quince, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Medina Mora I., Silva Meza, Franco González Salas y Luna Ramos.

Artículo 27 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado. "El Pleno del Tribunal es la máxima autoridad del Poder Judicial en todas las cuestiones que no sean de la competencia exclusiva del Consejo de la Judicatura Estatal; se constituye por los Magistrados numerarios que integren las Salas y por el presidente de ese cuerpo colegiado.

"Las sesiones y deliberaciones que se efectúen tendrán validez con la asistencia de por lo menos las dos terceras partes de los Magistrados; las presidirá el presidente o, en su defecto, el Magistrado que lo supla interinamente. Sus decisiones serán inimpugnables."

⁶⁰ **Artículo 91 de la Constitución Local antes de ser reformado.** "Los Magistrados numerarios integrarán el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

"El Pleno del Tribunal Superior de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales tendientes a lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos de la competencia del propio tribunal.

"Los Magistrados supernumerarios constituirán la Sala Auxiliar y además, sustituirán a los numerarios en el conocimiento de determinados negocios, por excusa o recusación de los mismos. De igual manera, suplirán a los numerarios en las faltas temporales de éstos, siempre que dichas faltas no excedan de treinta días; en los demás casos, suplirán los Magistrados interinos."



numerarios en el conocimiento de determinados negocios por excusa o recusación, o cuando cubrían vacantes menores a treinta días.⁶¹ Precisamente porque su función de auxiliar es intermitente, se prevé que el haber de retiro que corresponde a los supernumerarios es proporcional al tiempo en que estén en funciones.⁶²

40. Otra diferencia significativa en cuanto a las garantías institucionales que protegen la función que realizan es que a diferencia de los numerarios, los Magistrados supernumerarios no contaban con la garantía de inamovilidad, sino hasta que fueran designados como Magistrados numerarios.⁶³ La constitucionalidad de tal distinción fue analizada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en el amparo en revisión 846/2015,⁶⁴ y concluyó que no violaba el artículo 116 de la Constitución Federal, puesto que atendía a funciones y necesidades específicas.

⁶¹ En el caso de que fueran ausencias mayores a treinta días, el Congreso debería nombrar a un Magistrado interino.

Artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Local. ...

"Los Magistrados interinos, cubrirán las ausencias temporales superiores a treinta días y ausencias definitivas de los Magistrados numerarios, en este último caso, hasta en tanto haga la designación correspondiente el Congreso del Estado de Morelos, y entre en funciones el profesionista designado como Magistrado numerario."

Artículo 89 de la Constitución Local antes de ser reformado. "El Tribunal Superior de Justicia del Estado se compondrá de los Magistrados numerarios que se requieran para la integración de las salas que lo conformen, cuando menos de tres supernumerarios y en su caso, de los Magistrados interinos. Los Magistrados serán designados por el Pleno del Congreso del Estado y sólo en el caso de los Magistrados interinos, podrá designar también la diputación permanente, en ambos casos a propuesta del órgano político del Congreso, el cual emitirá la convocatoria pública para designar a los Magistrados, conforme a lo establecido en esta Constitución y la Ley Orgánica para el Congreso del Estado."

⁶² **Artículo 89 de la Constitución Local antes de ser reformado. ...**

"Al término de los catorce años, los Magistrados numerarios tendrán derecho a un haber por retiro, conforme lo establezca la ley en la materia. Para el caso de los Magistrados supernumerarios, al término de su periodo se les otorgará de manera proporcional dicho derecho en los términos que establezca la ley."

⁶³ **Artículo 20 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Local.** "Habrá también por los (sic) menos tres Magistrados supernumerarios que serán igualmente nombrados en los términos previstos en el ordenamiento constitucional a que se refiere el artículo anterior. No adquirirán inamovilidad sino cuando se les nombre Magistrados numerarios y satisfagan los requisitos señalados en la mencionada Constitución."

⁶⁴ Fallado el dieciocho de noviembre de dos mil quince por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Medina Mora, Silva Meza, Franco González Salas y Luna Ramos.



41. Al arribar a esa conclusión, la Sala estimó que los Magistrados supernumerarios cumplían una función auxiliar y temporal, derivado de que la Sala a la que estaban adscritos era precisamente de **carácter temporal** y se encontraba **sujeta a que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia determinara su constitución y operación**.⁶⁵ Al respecto, la Segunda Sala señaló que el hecho de que se nombrara a los Magistrados supernumerarios por plazo de seis años no cambiaba la naturaleza temporal y auxiliar de su función, puesto que para ejercerla se requería una determinación del Pleno o que se determinara la necesidad de suplir a alguno de los Magistrados numerarios, conforme a los supuestos antes previstos en la Constitución Local (excusa o recusación).

42. Por otro lado, en tal precedente la Sala precisó que la ausencia de la garantía jurisdiccional de inamovilidad no les impedía ser ratificados por un periodo igual al que fueron nombrados –es decir, por otro periodo de seis años–. Sin embargo, se precisó que el nombramiento de supernumerario les permitía gozar de **un derecho preferente para cuando concluyera su periodo**, de tal manera que se les pudiera considerar para un nuevo nombramiento en el mismo cargo, siempre y cuando las necesidades del servicio y las condiciones presupuestales lo permitieran, y así preservar el principio de carrera judicial.⁶⁶

43. Finalmente, en atención a tales diferencias, la Sala reconoció que existe un rango jurídico diferenciado entre los Magistrados numerarios y los supernumerarios. Mientras que los primeros **representan y les corresponde la titularidad de esa responsabilidad judicial**, a los segundos sólo les corresponde la sustitución del titular respectivo.⁶⁷ Este Tribunal Pleno coincide en que las funciones que realizan unos y otros son diferenciadas y es precisamente tal distinción la que permite, desde el punto de vista constitucional, no sólo explicar sino también **justificar** que los Magistrados supernumerarios sean nueva-

⁶⁵ **Artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Local.** "Corresponde al Pleno del tribunal: "I. Iniciar ante el Congreso del Estado las leyes y decretos que tiendan a mejorar la organización de los tribunales, la legislación civil y penal, los procedimientos judiciales y en general, los ordenamientos relacionados con la mejor administración de justicia."

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 38-42.

⁶⁷ Amparo en revisión 846/2015, pp. 35-37.



mente ratificados para poder ocupar el cargo de numerarios, en términos de la disposición transitoria en estudio.

44. En efecto, aunque es cierto que unos y otros Magistrados realizaron funciones jurisdiccionales, y aun cuando también pudiera ser cierto que en razón de las cargas de trabajo los Magistrados supernumerarios hubieran tenido cargas similares a la de los numerarios (como lo explica la exposición de motivos de la reforma en estudio), **desde el punto de vista normativo ambos cargos no son iguales. Cada uno cumple con funciones propias y cada uno goza de garantías institucionales diferenciadas**, siendo la más importante distinción que los numerarios son directamente depositarios de la titularidad de la función y gozan de plena capacidad de **participar con voz y voto en las sesiones del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado**.

45. Así, la nueva ratificación a la que deben ser sujetos los Magistrados supernumerarios se explica, en virtud de que la función que ahora se les encomienda cumplir es distinta de la que hasta entonces ejercían: pasarán de actuar en determinadas y limitadas circunstancias, y en auxilio de los titulares, para ocupar directamente la titularidad de la función, con todas las garantías que se requieren para su adecuado ejercicio, tal como la inamovilidad. Como lo reconoció la Segunda Sala, es la designación como Magistrado numerario lo que permite asignar las protecciones institucionales, puesto que la inamovilidad es una garantía que pretende tutelar el correcto ejercicio de una función específica que se realiza. Es decir, no es una protección de la persona por sí misma, sino que se asigna en virtud del cargo que ejerce.

46. Por tanto, este Tribunal Pleno llega a la convicción de que la decisión del Congreso Local de ratificar nuevamente a los Magistrados supernumerarios para convertirlos en numerarios es acorde al artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, y no atenta contra la independencia judicial ni del principio de inamovilidad. De ahí que sea **infundado** el segundo concepto de invalidez planteado por el poder actor.

47. Finalmente, el hecho de que en la disposición transitoria no se hayan fijado criterios objetivos o lineamientos que el Congreso deba seguir para llevar



a cabo la ratificación no puede entenderse como la posibilidad de realizar un proceso abiertamente discrecional. Tal disposición debe interpretarse armónicamente y, en lo conducente, con los demás preceptos constitucionales y legales que en la entidad regulan el procedimiento de designación de Magistrados numerarios. Asimismo, en dicho proceso deberá tomarse en cuenta la trayectoria que los Magistrados supernumerarios han tenido en su encargo para garantizar el principio de carrera judicial y desde luego los parámetros que este Alto Tribunal ha fijado en resoluciones anteriores. Por ejemplo, el proceso deberá respetar que no sea un acto discrecional, sino responder a una evaluación objetiva y razonable del desempeño del funcionario, con pruebas y documentos que lo avalen, así como fijar la decisión en un dictamen escrito donde de manera fundada y motivada se fijen las razones sustantivas que dieron lugar a si hay o no ratificación del Magistrado. Tal como se desprende de la siguiente tesis jurisprudencial:

"RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE FUNCIONARIOS JUDICIALES (MAGISTRADOS DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA LOCALES, ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL). CARACTERÍSTICAS Y NOTAS BÁSICAS. La ratificación es una institución jurídica mediante la cual se confirma a un juzgador, previa evaluación objetiva de su actuación en el cargo que venía desempeñando para determinar si continuará en el mismo o no. Surge en función directa de la actuación del funcionario judicial durante el tiempo de su encargo, siempre y cuando haya demostrado que en el desempeño de éste, actuó permanentemente con diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable, de manera que puede caracterizarse como un derecho a favor del funcionario judicial que se traduce en que se tome en cuenta el tiempo ejercido como juzgador y en conocer el resultado obtenido en su evaluación. No depende de la voluntad discrecional de los órganos a quienes se encomienda, sino del ejercicio responsable de una evaluación objetiva que implique el respeto a los principios de independencia y autonomía jurisdiccionales. Mantiene una dualidad de caracteres en tanto es, al mismo tiempo, un derecho del servidor jurisdiccional y una garantía que opere a favor de la sociedad ya que ésta tiene derecho a contar con juzgadores idóneos que aseguren una impartición de justicia pronta, completa, gratuita e imparcial. No se produce de manera



automática, pues para que tenga lugar, y en tanto surge con motivo del desempeño que ha tenido un servidor jurisdiccional en el lapso de tiempo que dure su mandato, es necesario realizar una evaluación, en la que el órgano y órganos competentes o facultados para decidir sobre ésta, se encuentran obligados a llevar un seguimiento de la actuación del funcionario en el desempeño de su cargo para poder evaluar y determinar su idoneidad para permanecer o no en el cargo de Magistrado, lo que lo llevará a que sea o no ratificado. Esto último debe estar avalado mediante las pruebas relativas que comprueben el correcto uso, por parte de los órganos de poder a quienes se les otorgue la facultad de decidir sobre la ratificación, de tal atribución, para así comprobar que el ejercicio de dicha facultad no fue de manera arbitraria. La evaluación sobre la ratificación o reelección a que tiene derecho el juzgador y respecto de la cual la sociedad está interesada, es un acto administrativo de orden público de naturaleza imperativa, que se concreta con la emisión de dictámenes escritos, en los cuales el órgano u órganos que tienen la atribución de decidir sobre la ratificación o no en el cargo de los Magistrados, precisen de manera debidamente fundada y motivada las razones sustantivas, objetivas y razonables de su determinación, y su justificación es el interés que tiene la sociedad en conocer la actuación ética y profesional de los funcionarios judiciales que tienen a su cargo la impartición de justicia. Así entonces, el cargo de Magistrado no concluye por el solo transcurso del tiempo previsto en las Constituciones Locales relativas para la duración del cargo, pues ello atentaría contra el principio de seguridad y estabilidad en la duración del cargo que se consagra como una de las formas de garantizar la independencia y autonomía judicial al impedirse que continúen en el ejercicio del cargo de funcionarios judiciales idóneos. También se contrariaría el principio de carrera judicial establecido en la Constitución Federal, en el que una de sus características es la permanencia de los funcionarios en los cargos como presupuesto de una eficaz administración de justicia. Estas son las características y notas básicas de la ratificación o reelección de los funcionarios judiciales, en concreto, de los Magistrados que integran los Poderes Judiciales Locales.⁶⁸

⁶⁸ Tesis jurisprudencial P./J. 22/2006 del Tribunal Pleno. Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1535, con número de registro digital: 175818.



48. Cabe mencionar que, tal como se pronunció la Primera Sala, al resolver la controversia constitucional 96/2016, en la que se analizó un decreto donde se publicó un dictamen desfavorable derivado del proceso de ratificación de Magistrados supernumerarios de la misma entidad, la evaluación deberá abstenerse de tomar en cuenta criterios como *"el número de amparos concedidos en contra de las resoluciones dictadas dentro del órgano colegiado, durante el ejercicio en el cargo de Magistrada supernumeraria del Poder Judicial del Estado de Morelos y la elaboración de votos particulares"*,⁶⁹ ya que los mismos no son parámetros razonables, sino que atienden al criterio de cada operador jurídico. Finalmente, de ser favorable la ratificación, deberá tomarse en cuenta la regla relativa a que ningún Magistrado deberá exceder el plazo máximo de catorce años fijado en el párrafo segundo del artículo 89 de la Constitución Local.⁷⁰

49. En virtud de lo antes expuesto, este Tribunal Pleno llega a la convicción de que es constitucional que el Congreso del Estado ratifique a los Magistrados de la extinta Sala Auxiliar para otorgarles el cargo de Magistrados numerarios, pues tal decisión se hace dentro de su ámbito de libertad configurativa sin atender contra el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto del artículo 109 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y

⁶⁹ Controversia constitucional 96/2016, fallada el doce de julio de dos mil diecisiete, por mayoría de tres votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz y Pardo Rebolledo, página 89.

⁷⁰ **Artículo 89 de la Constitución Local.** ...

"Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, rendirán su protesta ante el Pleno del Congreso o la Diputación Permanente, durarán en su cargo catorce años contados a partir de la fecha en que rindan la protesta constitucional y sólo podrán ser privados del cargo en los términos que establece esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos."



Soberano de Morelos, reformado mediante Decreto Número Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil dieciocho, en términos de lo previsto en el apartado V de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 105 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, adicionado mediante Decreto Número Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil dieciocho, y de la disposición transitoria décima octava, en su porción normativa "previa ratificación que realice el Congreso del Estado de Morelos", del referido decreto, de conformidad con lo previsto en el apartado VII de esta determinación.

CUARTO.—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 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, IV y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la fijación de la litis.

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 separándose del criterio del cambio normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo



separándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández separándose de las consideraciones relativas al cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 109 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante Decreto Número Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil dieciocho.

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 con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio, en su subapartado a), denominado "¿La creación del Tribunal de Justicia Laboral implica una afectación a la independencia del Poder Judicial en el ejercicio de sus recursos?", consistente en reconocer la validez del artículo 105 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, adicionado mediante Decreto Número Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones y con razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio, en su subapartado b), denominado "¿Es constitucional que el Congreso Local someta a otra ratificación a los Magistrados supernumerarios que se convertirán en numerarios?", consistente en reconocer la validez de la disposición transitoria décima octava, en su porción normativa "previa ratificación que realice el Congreso del Estado de Morelos", del Decreto Número Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial de dicha



entidad federativa el quince de febrero de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá 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.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 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 6 de diciembre 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 la controversia constitucional 81/2018.

1. En la sesión celebrada el veintitrés de junio de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, demandando la invalidez del Decreto 2589, publicado el quince de febrero de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", por el que se modificaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Morelos.
2. Los temas centrales consistieron en estudiar la constitucionalidad de las siguientes normas: a) el artículo 105 Bis, por el que se crea el Tribunal de Justicia Laboral; y, b) la disposición transitoria Décima Octava, en su porción normativa "previa ratificación que realice el Congreso del Estado de Morelos".
3. En este asunto, en general, voté a favor de las propuestas de reconocimiento de validez. Sin embargo, considero necesario elaborar este voto concurrente



para expresar mi disenso metodológico respecto del estudio del artículo 105 Bis de la Constitución del Estado de Morelos, pues en mi opinión, la sentencia debió abordarse desde las dos vertientes planteadas por el Poder Judicial actor.

4. Como expresé durante la sesión pública, el actor argumentó la falta de valoración y previsión del impacto presupuestario que tendría la creación del Tribunal Laboral del Poder Judicial Local, como un vicio en el proceso legislativo que dio origen al decreto, transgrediéndose los artículos 97 y 99 del Reglamento del Congreso Local.¹
5. Para tal planteamiento, estimo que se debió analizar como cuestión previa del estudio de fondo que, efectivamente, se actualizó un vicio a las reglas previstas para el procedimiento legislativo a nivel local; ello, en congruencia con la larga línea de precedentes iniciada en la acción de inconstitucionalidad 9/2005, tal violación –en mi opinión– no tiene un potencial invalidatorio, ya que no afecta los principios democráticos, porque se permitió la participación de todas las fuerzas políticas en un proceso público que concluyó con las reglas de votación adecuadas.
6. En mi opinión, en tal apartado de análisis del proceso legislativo, no sería posible subsanar el supuesto vicio planteado con el artículo décimo transitorio del

¹ Artículo 97. Las iniciativas de leyes o decretos que sean presentadas ante Congreso y que:

"I. Impacten en la estructura ocupacional de las dependencias y entidades por la creación o modificación de unidades administrativas y plazas o, en su caso, creación de nuevas instituciones;

"II. Que impacten los programas aprobados de las dependencias y entidades;

"III. Que establezcan destinos específicos de gasto público. En este caso, solamente podrán preverse destinos específicos en leyes fiscales;

"IV. Que establezcan nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las dependencias o entidades, y

"V. Que incluyan disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria, organizacional o del servicio profesional de carrera;

"Deberán contener evaluación de impacto presupuestario, acorde con los planes y programas de gobierno. Toda propuesta de aumento o creación del gasto público, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto." (énfasis añadido)

Artículo 99. En caso de que la iniciativa de ley o decreto implique nuevas erogaciones con cargo al gasto público federal, estatal o municipal deberán establecer la fuente de ingresos que permita atender la presión de gasto respectiva.

"Para la elaboración de los respectivos dictámenes, se deberá realizar una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas." (énfasis añadido)



Decreto Dos Mil Seiscientos Once, publicado el cuatro de abril de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial de la entidad federativa, pues solamente es dable analizar la validez del proceso por sí mismo, sin poderse justificar a través de un proceso posterior.

7. En segundo lugar, ya como parte de fondo del asunto, la otra vertiente de la cuestión efectivamente planteada es si la no previsión presupuestaria y la creación del tribunal laboral, por sí misma y sin relación al proceso legislativo, causa una afectación a la autonomía del Poder Judicial Local en la gestión de sus recursos. A tal interrogante, la resolución sí da una respuesta frontal, al considerar que, por un lado, el decreto impugnado prevé en su artículo quinto transitorio que, en tanto inician actividades, el Tribunal Laboral del Poder Judicial Local será la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, la que continuará atendiendo los conflictos laborales, reforzado por el hecho de que, al día de hoy, sigue sin entrar en funciones el tribunal laboral.
8. Por otro lado, el Decreto Dos Mil Seiscientos Once antes mencionado, si bien no resuelve el problema presupuestario del tribunal laboral, sí determina una condición suspensiva para la instauración y entrada en funciones del mismo, al supeditarla a la reforma legal secundaria que apruebe a nivel federal el Congreso de la Unión.
9. Por lo anterior es que llego a la misma determinación que la resolución y, por ello, concuerdo con que no existe una afectación a la autonomía presupuestaria del Poder Judicial, pues la misma solamente sería susceptible de analizarse hasta que se determine la entrada en funciones del tribunal laboral y se precise su estructura, integración y funciones, de forma que existan las condiciones para hacer una previsión de recursos adecuados.

Este voto se publicó el viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente y particular que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la controversia constitucional 81/2018, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintitrés de junio de dos mil veinte**, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, donde se determinó por una parte **sobreseer** respecto del artículo 109 Bis de la Constitución Política del Estado de Morelos, reformado mediante Decreto Número 2589, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad



federativa el quince de febrero de dos mil dieciocho; y por la otra, **reconoció la validez** del artículo 105 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, adicionado mediante Decreto Número Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de febrero de dos mil dieciocho, y de la disposición transitoria décima octava, en su porción normativa "**previa ratificación que realice el Congreso del Estado de Morelos**", del referido decreto.

Ahora bien, en cuanto al **apartado V**, relativo a "**Causas de improcedencia**", se declaró fundada la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria, respecto del artículo 109 Bis de la Constitución Local, en virtud de que un decreto posterior modificó su contenido en lo relativo a la incorporación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos al Poder Judicial, lo que dejó sin efectos la norma impugnada.

Al respecto, se precisó que se había modificado el artículo impugnado a efecto de "revertir" la reforma que originalmente había sido impugnada, como se advierte del siguiente cuadro. En la izquierda se tacha el contenido eliminado y en la columna derecha se señala el incorporado.

Decreto 2589 (impugnado)	Decreto 2611 (posterior)
" Artículo 109 Bis. La justicia administrativa estatal se deposita en un Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial del Estado, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos. ..."	" Artículo 109 Bis. La justicia administrativa estatal se deposita en un Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; será la máxima autoridad en la materia, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, y no estará adscrito al Poder Judicial. ..."

Se indicó que conforme a la jurisprudencia P./J. 18/2013 (10a.), para declarar la cesación de efectos en controversia constitucional, en términos del artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria, basta con la expedición de un nuevo acto legislativo que modifique o derogue el contenido de la norma impugnada, y que el mismo no se combata mediante una ampliación de la demanda.

En ese sentido, se estimó que en el caso concreto sí hubo una modificación al artículo impugnado y que no se advertía ninguna ampliación de demanda por parte del actor en contra del nuevo decreto, por lo que lo procedente era



sobreseer en el juicio respecto del artículo 109 Bis de la Constitución Política del Estado de Morelos.

En este contexto, debo precisar que, si bien **comparto** el sobreseimiento decretado en la controversia constitucional señalado con anterioridad, lo cierto es que me aparto del criterio mayoritario del Pleno que sostiene que, para tener por acreditado un nuevo acto legislativo que genere el sobreseimiento del juicio por cesación de efectos, es necesario: **1)** que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y, **2)** que la modificación normativa **sea sustantiva o material**, entendiendo por ello cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.

Lo antepuesto, ya que considero que basta con que se cumpla con el criterio "**formal**" de modificación a la norma para que se produzca la cesación de efectos en la presente controversia constitucional, pues desde mi óptica es suficiente que se modifique la norma en alguna de sus partes, 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 controversia constitucional, pues como se indicó, se trata de un nuevo acto legislativo.

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

Lo anterior, como lo había sostenido la 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 INCONSTITUCIONALI-

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



DAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA."², respectivamente, así como la tesis 1a. XLVIII/2006, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA."³

La reforma o adición a una disposición general constituye un nuevo acto legislativo al observarse el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que

en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIX, marzo de 2004, tesis P./J. 8/2004, 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



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 del medio de control constitucional, pues independientemente del contenido de la reforma o modificación, la actuación del órgano legislativo posibilita que este Alto Tribunal analice la regularidad del ordenamiento jurídico salvaguardando la supremacía de la Constitución, por lo que en su contra –en todo caso– procede una nueva controversia constitucional y, por ende, debe 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.**

Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Ahora bien, para estimar actualizada esta causa de improcedencia, debe analizarse el derecho transitorio que rige la reforma, a efecto de establecer, indubitablemente, que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva". Tesis 1a. XLVIII/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 1412, con número de registro digital: 175709.

⁴ Décima Época. Registro digital: 2003950. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XXII, julio de 2013, Tomo 1, materia constitucional, tesis P./J. 18/2013 (10a.), página 45: "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."



Por las razones expresadas, es que comparto el sobreseimiento en la sentencia respecto del artículo 109 Bis de la Constitución Política del Estado de Morelos, **separándome del criterio de cambio normativo.**

Por otra parte, **en cuanto al estudio de fondo**, relativo al inciso **b) *¿Es constitucional que el Congreso Local someta a otra ratificación a los Magistrados supernumerarios que se convertirán en numerarios?***, me aparto de las consideraciones en este apartado, en cuanto determina que la decisión del Congreso Local de ratificar nuevamente a los Magistrados supernumerarios para convertirlos en numerarios es acorde al artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, y no atenta contra la independencia judicial ni del principio de inamovilidad.

En este apartado, el Tribunal Pleno indicó que el hecho de que en la disposición **transitoria décima octava del Decreto Número 2589 impugnado**, por el que se reforma la Constitución Política del Estado de Morelos, publicado el quince de febrero de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad", no se hayan fijado criterios objetivos o lineamientos que el Congreso deba seguir para llevar a cabo la ratificación no puede entenderse como la posibilidad de realizar un proceso abiertamente discrecional. Tal disposición debe interpretarse armónicamente, y en lo conducente, con los demás preceptos constitucionales y legales que en la entidad regulan el procedimiento de designación de Magistrados numerarios.

Asimismo, se dijo que en dicho proceso deberá tomarse en cuenta la trayectoria que los Magistrados supernumerarios han tenido en su encargo para garantizar el principio de carrera judicial y desde luego los parámetros que este Alto Tribunal ha fijado en resoluciones anteriores. A manera de ejemplo, señaló que el proceso deberá respetar que no sea un acto discrecional, sino responder a una evaluación objetiva y razonable del desempeño del funcionario, con pruebas y documentos que lo avalen, así como fijar la decisión en un dictamen escrito donde de manera fundada y motiva se fijen las razones sustantivas que dieron lugar a si hay o no ratificación del Magistrado. Tal como se desprende de la jurisprudencia P./J. 22/2006, de rubro: "RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE FUNCIONARIOS JUDICIALES (MAGISTRADOS DE TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA LOCALES, ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL). CARACTERÍSTICAS Y NOTAS BÁSICAS."

Señala que, tal como se pronunció la Primera Sala, al resolver la controversia constitucional 96/2016, en la que se analizó un decreto donde se publicó un dic-



tamen desfavorable derivado del proceso de ratificación de Magistrados supernumerarios de la misma entidad, la evaluación deberá abstenerse de tomar en cuenta criterios como "*el número de amparos concedidos en contra de las resoluciones dictadas dentro del órgano colegiado, durante el ejercicio en el cargo de Magistrada supernumeraria del Poder Judicial del Estado de Morelos y la elaboración de votos particulares*",⁵ ya que los mismos no son parámetros razonables, sino que atienden al criterio de cada operador jurídico. Finalmente, de ser favorable la ratificación, deberá tomarse en cuenta la regla relativa a que ningún Magistrado deberá exceder el plazo máximo de catorce años fijado en el párrafo segundo del artículo 89 de la Constitución Local.⁶

Determinando que es constitucional que el Congreso del Estado ratifique a los Magistrados de la extinta Sala Auxiliar para otorgarles el cargo de Magistrados numerarios, pues tal decisión se hace dentro de su ámbito de libertad configurativa sin atentar contra el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal.

Una vez destacado lo anterior, debo señalar que **no comparto tal determinación**, pues considero que, si los Magistrados supernumerarios ya fueron sometidos a un proceso de ratificación, esto es, como supernumerarios el someterlos a una nueva evaluación, afecta las garantías de estabilidad e inamovilidad en el cargo, sin hacer distinciones en cuestiones administrativas, como son el ser numerarios o ser supernumerarios, ya que tales garantías se refieren a todos los Magistrados y –de alguna manera– se afecta también la autonomía e independencia del Poder Judicial, en la medida en que esta nueva ratificación desconoce un procedimiento previo al que ya habían sido sometidos los Magistrados supernumerarios.

En efecto, el precepto impugnado sí vulnera las garantías constitucionales de estabilidad e inamovilidad en el cargo de los Magistrados integrantes de los

⁵ Controversia constitucional 96/2016, fallada el doce de julio de dos mil diecisiete, por mayoría de tres votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz y Pardo Rebolledo, página 89.

⁶ "Artículo 89 de la Constitución Local. ...

"Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, rendirán su protesta ante el Pleno del Congreso o la Diputación Permanente, durarán en su cargo catorce años contados a partir de la fecha en que rindan la protesta constitucional y sólo podrán ser privados del cargo en los términos que establece esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos."



Poderes Judiciales locales que se consagran en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal y, con ello se violenta la autonomía e independencia del Poder Judicial actor, protegidos mediante tales garantías en el propio precepto constitucional; pues el citado precepto constitucional establece que *los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, **podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.***

Al respecto, en diversos precedentes este Tribunal Pleno ha sostenido que las reformas constitucionales establecieron que la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales de las entidades federativas deben garantizarse en las Constituciones y leyes locales, y se previeron elementos indispensables y exigibles, que deben ser observados y regulados por las Legislaturas Locales, entre ellos la estabilidad del cargo, que implica determinar el periodo de duración y la posible ratificación **para alcanzar la inamovilidad.**

En la controversia constitucional 9/2004, el Pleno definió los parámetros con los que se garantiza el principio de **estabilidad e inamovilidad** de los Magistrados, **considerado como elemento indispensable para la salvaguarda de la independencia judicial**, señalando que si bien los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de sus Poderes Judiciales, **pero en cualquier sistema de nombramiento y ratificación de los Magistrados se debe respetar la estabilidad en el cargo y se debe asegurar la independencia judicial.**

De los precedentes citados, se advierte que la estabilidad y la inamovilidad son garantías de independencia en el ejercicio de la magistratura, porque es necesario que los titulares tengan asegurada una condición de previsibilidad en términos de su permanencia en el cargo, **de modo que no exista amenaza o temor de ser separado o afectado en el ejercicio de sus funciones, de manera arbitraria.**

Esto significa que las garantías de estabilidad e inamovilidad brindan certeza a los Magistrados de que las decisiones autónomas e independientes que deben tomar, no pondrán en riesgo ni comprometerán su permanencia en el cargo; es decir, que **los juzgadores sólo podrán ser removidos de la titularidad que ostentan, bajo causas y procesos de responsabilidad expresamente previstos en ley.** Es una garantía inherente al cargo de los Magistrados, que



es exigible frente a los poderes del Estado, y que se traduce en una garantía de **autonomía institucional**, que tiene además justificación directa en el derecho humano y universal del acceso a una justicia imparcial e independiente.

Esa estabilidad e inamovilidad de los Magistrados **es, en realidad, la expresión de una garantía a favor de la sociedad** para que el Poder Judicial se integre con juzgadores profesionales, dedicados de forma exclusiva a su labor, despreocupados de su futuro a corto, mediano e, incluso, largo plazo y sujetos únicamente a los principios y exigencias propias de la institución judicial. La estabilidad *de los titulares es indispensable para la estabilidad de la jurisdicción* y condición para la independencia y autonomía judicial.

La estabilidad, entonces, es un elemento que fortalece la autonomía porque respalda a los Magistrados en el ejercicio jurisdiccional en un marco de seguridad jurídica que los protege contra acciones de los otros poderes y órganos del Estado **que pudieran poner en riesgo su permanencia en el cargo, dejando clara y expresamente a salvo la vía de las responsabilidades públicas, como única forma de separar al Magistrado de la función judicial**, de modo tal que su titularidad no quede sujeta a ningún factor externo que pueda significar una indebida influencia directa o indirecta respecto de las decisiones que debe adoptar en el ejercicio de la función judicial.

Asimismo, se estableció un aspecto que deriva del propio artículo 116, fracción III, constitucional, correspondiente a que la función jurisdiccional no puede estar subordinada a la función administrativa, organizacional, disciplinaria o de cualquier otra naturaleza.

Así, se precisó que **ninguna función administrativa que se ejerza para hacer operacional la función jurisdiccional puede pasar por alto el marco jurídico de derechos establecido en el artículo 116, fracción III**, de la Constitución Federal al constituir éste una especie de estándar necesario que cualquier determinación administrativa debe cubrir para poder ser ejercida, ya que, de lo contrario, se produciría una afectación al contenido del precepto constitucional citado.

En ese sentido, los derechos de la función jurisdiccional son:

- La idoneidad en la designación de los Jueces y Magistrados.
- La consagración de la carrera judicial.



- La seguridad económica de Jueces y Magistrados (remuneración adecuada, irrenunciable e irreductible).

- La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, que comprende:

a) La determinación objetiva del tiempo de duración en el ejercicio del cargo.

b) La posibilidad de ratificación.

c) La inamovilidad judicial para los que hayan sido ratificados.

- La autonomía de la gestión presupuestal.

Ahora, si los Magistrados supernumerarios existentes a la fecha de la expedición de la norma impugnada **ya habían sido ratificados en sus cargos**, es evidente que el someterlos a una nueva evaluación violan las garantías de estabilidad e inamovilidad en el cargo de que gozan los Magistrados, sin hacer distinción en cuestiones administrativas como son el ser numerarios o supernumerarios, dado que tales garantías se refieren a todos los Magistrados; y, con ello se vulnera la autonomía e independencia del Poder Judicial, en tanto queda al arbitrio del Poder Legislativo en someter a procesos de ratificación a los Magistrados integrantes de dicho poder aun cuando ya hayan sido ratificados, por el simple cambio de nombramiento, con lo que se abre la posibilidad de que no sean ratificados (como ocurre en la realidad, por procesos sumamente politizados, en esa entidad federativa en particular), con la consecuente afectación a la integración y funcionamiento del Poder Judicial y a los derechos de los justiciables de contar con tribunales independientes, especializados y experimentados, para una mejor calidad en la impartición de la justicia.

Por todo ello, considero que, en efecto, como lo aduce el Poder Judicial actor, el artículo décimo octavo transitorio del decreto impugnado es inconstitucional.

Por las razones expuestas es que voté en contra en este punto, con base en las consideraciones que han quedado precisadas en el presente voto.

Nota: La tesis P./J. 22/2006 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1535, con número de registro digital: 175818.

Este voto se publicó el viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AL DICTAR SENTENCIA, PUEDE CORREGIR LOS ERRORES EN LA CITA DE LOS PRECEPTOS INVOCADOS Y EXAMINAR EN SU CONJUNTO LOS RAZONAMIENTOS DE LAS PARTES A FIN DE RESOLVER LA CUESTIÓN PLANTEADA (ARTÍCULO 39 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN TRATÁNDOSE DE ACTOS ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES POSTERIORES AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE SE RECLAME CONFORME A LA LEY DEL PROPIO ACTO; AL EN QUE EL ACTOR HAYA TENIDO CONOCIMIENTO DE ELLOS O DE SU EJECUCIÓN; O AL EN QUE EL ACTOR SE OSTENTE SABEDOR DE LOS MISMOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO DE UN AYUNTAMIENTO DEL ESTADO DE HIDALGO PARA PROMOVERLA.

IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL ESTADO DE HIDALGO TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA GENERAL O PRONUNCIANDO EL ACTO QUE SEA OBJETO DE LA CONTROVERSIAS.

V. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE HIDALGO PARA COMPARECER EN DEFENSA DE ESA ENTIDAD (ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE HIDALGO).

VI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE DE LA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE HIDALGO TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 63, FRACCIÓN XXII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE HIDALGO).



VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ESTADO DE HIDALGO).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR LA PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA DEMANDA RELATIVA, CUANDO LA RESOLUCIÓN O EL ACUERDO QUE SE RECLAME SE IMPUGNE DENTRO DE LOS TREINTA DÍAS NATURALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO PUEDE VÁLIDAMENTE PLANTEARSE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR ACTOS DERIVADOS DE CONSENTIDOS.

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU PROCEDENCIA CONTRA UNA NORMA GENERAL CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN NO SE AFECTA CUANDO EXISTIÓ UN ACTO DE APLICACIÓN PREVIO PERO EN ÉSTE SE CONCRETÓ UN TEXTO DIVERSO QUE FUE OBJETO DE UN ACTO LEGISLATIVO QUE IMPLICÓ UN CAMBIO DE SENTIDO NORMATIVO (LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ESTADO DE HIDALGO).

XI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. BASE CONSTITUCIONAL PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

XII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO CONTIENE UNA COMPETENCIA EXCLUSIVA Y EXCLUYENTE DE LOS DEMÁS NIVELES DE PLANEACIÓN EN FAVOR DE LOS MUNICIPIOS, PUES LA REALI-



ZADA POR ÉSTOS, DEBE GUARDAR CONGRUENCIA CON LA PLANEACIÓN APROBADA POR LOS OTROS DOS NIVELES DE GOBIERNO.

XIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. AUTORIDAD COMPETENTE PARA DICTAMINAR SOBRE LA CONGRUENCIA DE LOS PLANES Y PROGRAMAS MUNICIPALES EN LA MATERIA (ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE HIDALGO EL 27 DE AGOSTO DE 2012).

XIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL PARÁMETRO DE REGULARIDAD DE LA LEGISLACIÓN LOCAL QUE REGULA ESA MATERIA SE INTEGRA POR LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, EN RELACIÓN CON EL 73, FRACCIÓN XXIX-C Y 27, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y EN LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO.

XV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA EXIGENCIA DE CONGRUENCIA ENTRE EL ORDENAMIENTO Y LA PLANEACIÓN DE ÉSTOS Y LA PROTECCIÓN Y EL CUIDADO AL MEDIO AMBIENTE CONSTITUYE UN MANDATO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. CONFORME A LO PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, LOS MUNICIPIOS DEBEN INSCRIBIR EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD SUS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y LA AUTORIDAD LOCAL COMPETENTE DEBE EMITIR DICTAMEN SOBRE SU CONGRUENCIA, COORDINACIÓN Y AJUSTE A LA PLANEACIÓN FEDERAL Y ESTATAL.

XVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ESTADO DE HIDALGO, ANALIZADO EN EL CONTEXTO DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES CONCURRENTES EN ESA MATERIA, ES CONSTITUCIONAL.



XVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. CONSTITUCIONALIDAD DE LA OBLIGACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE INSCRIBIR EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD SUS PLANES Y PROGRAMAS EN LA MATERIA (ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE HIDALGO EL 27 DE AGOSTO DE 2012).

XIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN DEL OFICIO EN EL QUE LA AUTORIDAD LOCAL COMUNICA AL MUNICIPIO QUE CARECE DE ATRIBUCIONES PARA EXPEDIR LICENCIAS DE URBANIZACIÓN, RÉGIMEN DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO, FRACCIONAMIENTO, SUBDIVISIÓN, FUSIÓN Y USO DE SUELO (INVALIDEZ DEL OFICIO NÚMERO SOPOT/0128/2019 DE 3 DE MAYO DE 2019 QUE EL SECRETARIO DE OBRAS PÚBLICAS Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ESTADO DE HIDALGO DIRIGIÓ A LA PRESIDENTA MUNICIPAL DE PACHUCA DE SOTO).

XX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS ATRIBUCIONES EN ESA MATERIA PREVISTAS EN LA FRACCIÓN V, INCISOS A) Y D), DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL NO SE RIGEN POR EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUBLICADO EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999 (INVALIDEZ DEL OFICIO NÚMERO SOPOT/0128/2019 DE 3 DE MAYO DE 2019 QUE EL SECRETARIO DE OBRAS PÚBLICAS Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ESTADO DE HIDALGO DIRIGIÓ A LA PRESIDENTA MUNICIPAL DE PACHUCA DE SOTO).

XXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN DEL OFICIO EN EL QUE LA AUTORIDAD LOCAL COMUNICA AL MUNICIPIO QUE PARA EXPEDIR LICENCIAS DE URBANIZACIÓN, RÉGIMEN DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO, FRACCIONAMIENTO, SUBDIVISIÓN, FUSIÓN Y USO DE SUELO DEBE SEGUIR EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUBLICADO EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999 (INVALIDEZ DEL OFICIO NÚMERO SOPOT/0128/2019 DE 3 DE MAYO DE 2019 QUE EL SECRETARIO DE OBRAS PÚBLICAS Y



ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ESTADO DE HIDALGO DIRIGIÓ A LA PRESIDENTA MUNICIPAL DE PACHUCA DE SOTO).

XXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. INCOMPETENCIA DEL GOBIERNO DEL ESTADO PARA EXPEDIR LICENCIAS DE URBANIZACIÓN, RÉGIMEN DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO, FRACCIONAMIENTO, SUBDIVISIÓN, FUSIÓN Y USO DE SUELO (INVALIDEZ DEL OFICIO NÚMERO SOPOT/0128/2019 DE 3 DE MAYO DE 2019 QUE EL SECRETARIO DE OBRAS PÚBLICAS Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ESTADO DE HIDALGO DIRIGIÓ A LA PRESIDENTA MUNICIPAL DE PACHUCA DE SOTO).

XXIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ CON EFECTOS ÚNICAMENTE ENTRE LAS PARTES Y A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL OFICIO SOPOT/0128/2019 DEL SECRETARIO DE OBRAS PÚBLICAS Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ESTADO DE HIDALGO, DEL 3 DE MAYO DE 2019, DIRIGIDO A LA PRESIDENTA MUNICIPAL DE PACHUCA DE SOTO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 223/2019. MUNICIPIO DE PACHUCA DE SOTO, ESTADO DE HIDALGO. 11 DE ENERO DE 2021. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN ALEJANDRA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **once de enero de dos mil veintiuno**.

VISTOS para resolver la controversia constitucional identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito presentado el trece de junio de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Francisco Carreño Romero, en su carácter de síndico jurídico del Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo, promovió controversia constitucional en contra de las autoridades y actos que a continuación se transcriben:



"...

"II. Los poderes demandados son:

"A. El Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo ...

"B. El Poder Legislativo del Estado de Hidalgo ...

"Acto y norma general cuya invalidez se demanda:

"Del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo se reclaman:

"1. El oficio número SOPOT/0128/2019, de fecha 03 de mayo de 2019, dirigido a la Presidenta Municipal Constitucional de Pachuca de Soto, suscrito por el secretario de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo.

"2. La promulgación y publicación de la Ley Estatal de Asentamientos Humanos (sic), publicada en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el día 17 de septiembre de 2017 (sic), y que contiene la norma general que se impugna, su artículo 33.

"B. Del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo se reclama:

"1. La norma general contenida en el artículo 33 de la Ley Estatal de Asentamientos Humanos (sic), publicada en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el 17 de septiembre de 2017 (sic). ..."

El accionante señaló como violados en su perjuicio los artículos 16 y 115, fracciones I, primer párrafo, y V, incisos a) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** La parte actora refiere como tales lo que se indica enseguida.

a) El acuerdo para asumir las funciones relacionadas con el desarrollo urbano, adoptado por el Ayuntamiento de Pachuca de Soto, Hidalgo, en sesión ordinaria de veinte de diciembre de dos mil uno.



b) La publicación del Programa Municipal de Desarrollo Urbano, el ocho de agosto de dos mil once, en la edición 32 Bis del Periódico Oficial del Estado.

c) La inscripción del programa en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, el seis de septiembre de dos mil once, bajo el número 31, libro 1, sección 4.¹

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** A continuación, se sintetizan los expresados por la parte accionante.

Sostiene que el artículo 115, fracción V, incisos a) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé un factor cuya intención es modular a través de la ley la manera en que se proveerá el ejercicio del contenido constitucional. El artículo 11, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano² dispone que le corresponde a los Municipios: formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, centros de población y los demás que de éstos deriven, adoptando criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las Normas Oficiales Mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento. El artículo 9, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo³ establece como atribuciones del Municipio: formular, aprobar y administrar los Programas Municipales de Desarrollo Urbano de los centros de población, así como los programas parciales y sectoriales que de ellos deriven. Ambos ordenamientos congruentes sobre las facultades reconocidas a favor del Municipio y no para las autoridades estatales.

Que al respecto, **no se actualiza la hipótesis del artículo tercero transitorio de la reforma al artículo 115 constitucional, de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.**

Ello, porque desde la anterior reforma constitucional, es decir, la de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se contemplaron las facultades inhe-

¹ Según el certificado de inscripción de fecha veintiuno de mayo de dos mil diecinueve. Foja 18.

² En adelante "Ley General de Asentamientos Humanos".

³ En adelante "Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Hidalgo".



rentes a la planeación urbana, que involucran el otorgamiento, expedición y autorización de licencias de urbanización del régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, fusión y uso de suelo.

La **Ley General de Asentamientos Humanos, difundida el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres**, establece la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en materia de ordenación y regulación de asentamientos humanos en el territorio nacional. Énfasis hecho del artículo 9o., fracciones I y II, que se adecuó a los principios del precepto 115 constitucional.

Afirma que al entrar en vigor la reforma constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, el Municipio de Pachuca de Soto ya ejercía las facultades consignadas en los incisos a) y d), de la fracción V, del citado ordenamiento de la Carta Magna; además, que el Ayuntamiento de ese Municipio produjo y difundió un acuerdo sobre asumir sus funciones relacionadas al desarrollo urbano, previa inscripción del programa municipal correspondiente.

En el segundo punto, demanda la invalidez del **artículo 33 de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo**. Particularmente, porque el **numeral obliga al Municipio a satisfacer un trámite** que vulnera en su perjuicio, por invasión de facultades, el precepto 115, fracción V, incisos a) y d), de la Constitución General.

CUARTO.—**Admisión**. Por acuerdo de catorce de junio de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional **223/2019**, asimismo, designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán.

Mediante proveído del día diecisiete siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, reconoció el carácter de demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo, a quienes mandó emplazar a juicio, y, finalmente, determinó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para los efectos que a su representación corresponde.



QUINTO.—**Contestación a la demanda.** El Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo hizo valer la causal de **improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia**, por inobservancia al principio de definitividad, bajo la óptica de que debió agotarse lo establecido en el artículo 4 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Hidalgo, pues el oficio impugnado de tres de mayo de dos mil diecinueve constituye un acto administrativo emitido por la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del Gobierno del Estado.

Por lo demás, dijo que el Municipio aceptó tácitamente la constitucionalidad del artículo 33 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado mediante oficio PM/SP/746/2019 de quince de abril de dos mil diecinueve, ya que eludió la naturaleza y vía administrativa para la solución del conflicto; en su opinión, aun cuando no se refiriera a la obligación municipal de obtener el dictamen de congruencia de la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial, del artículo 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Asimismo, propuso la improcedencia derivada de la fracción VII del citado numeral 19 de la ley de la materia, por presentación extemporánea de la demanda, al estimar que la publicación del Programa Municipal de Desarrollo Urbano y posterior inscripción en el Registro Público de la Propiedad constituyeron aplicación del precepto que ahora se impugna.

En cuanto al fondo, negó contravenir lo previsto en la fracción V del artículo 115 constitucional, dado que ahí mismo se sujetan las atribuciones municipales a la legislación, como la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, la Ley General de Planeación, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo, la Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo y la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Hidalgo, (cuyo contenido –dice– es igual al de la ley general de la materia).

A su modo de ver, la norma impugnada no restringe facultades constitucionales del Municipio, sino que las modula, con la obligación de que sean asumidas y desarrolladas bajo directrices de armonización y congruencia programática, en el entendido de que los planes municipales deben alinearse a los estatales



y éstos al Plan Nacional de Desarrollo, en aras de la seguridad y certeza jurídicas de los gobernados.

Precisa que las facultades del Municipio para formular, aprobar, administrar y ejecutar planes o programas municipales de desarrollo urbano, están vinculadas a adoptar criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, o sea, el estatal y el federal, según los artículos 4, fracción IV, 7 y 10 de la Ley General de Asentamientos Humanos, así como el arábigo 8, fracción VII, de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Hidalgo.

Particularmente, obtener el dictamen de congruencia de la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial. Dictamen sobre el cual, recalca, ya se ha pronunciado esta Corte en la jurisprudencia P./J. 18/2011.

Arguye falta de actualización del Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Pachuca de Soto, Hidalgo (2009-2012), toda vez que el contenido técnico del existente quedó superado ante la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Motivos por los cuales –a su manera de ver– es unilateral la actuación del Municipio y contraria a los principios rectores del Sistema Nacional y Estatal de Planeación Democrática del Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, en perjuicio de los gobernados.

Apela a la competencia concurrente que le permite actuar en la materia, aunado a que las fracciones IX y XIX del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo lo facultan para participar con los Municipios en el otorgamiento de permisos, lineamientos, licencias para construcción de obras públicas y privadas en el Estado, así como emitir dictámenes de congruencia de los Programas de Desarrollo Urbano Municipal de Centros de Población.

Afirma que la publicación del Acuerdo Municipal Número 22, por medio del cual el Ayuntamiento de Pachuca de Soto, Hidalgo, aprobó al Municipio el ejercicio de atribuciones de autorización, control y vigilancia de utilización del suelo en el ámbito de su competencia, es insuficiente para tener como transfe-



ridas a su favor las funciones a que se contraen los incisos a) y d), fracción V, del precepto 115 de la Constitución General.

Ello porque no promovió transferencia conforme al artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, por lo cual sostiene que tales funciones deben ser ejercidas por el Gobierno Estatal.

El **Poder Legislativo del Estado** manifestó que la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Hidalgo se sustenta en la autonomía, soberanía y ejercicio de sus facultades.

Que, estructuralmente contempla todos los niveles de planeación, criterios territoriales, contenidos y alcances específicos, con el fin de evitar duplicidad de normas y contradicciones; concretamente, prevé los programas para cada uno de los integrantes del sistema estatal de planeación urbana, la forma en que participarán, el procedimiento, la escucha a propuestas de Municipios, la ciudadanía, sociedad organizada, instituciones académicas de investigación, así como autoridades federales y estatales; ello, dice, en congruencia con la Ley General de Asentamientos Humanos y demás disposiciones aplicables, sin que se viole la autonomía municipal.

SEXTO.—Pruebas y alegatos. Mediante escritos presentados los días veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve y nueve de enero de dos mil veinte, el actor ofreció prueba documental consistente en copia simple del oficio SOPCTyA/0738/DGADU/1021/2010, que contiene resolución recaída a la petición del dictamen de congruencia relativo al Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Pachuca de Soto, Hidalgo, así como el acuse de recibo del diverso PM/SGM/DGJ/1174/2019 mediante el cual solicitó copia certificada de dicha resolución.

En vía de alegatos, el accionante adujo falta de personalidad del gobernador para comparecer a la controversia por el Poder Ejecutivo demandado, porque, a su entender, dicha facultad corresponde a la Secretaría de Gobierno del Estado, según el artículo 24, fracción XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo.



SÉPTIMO.—Opinión de la Fiscalía General de la República. La Fiscalía General de la República no emitió opinión en el caso.

OCTAVO.—Audiencia. El nueve de enero 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 cual, conforme al artículo 34, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvo por desahogada la prueba presuncional en ambos aspectos y la documental ofrecida por los contendientes, sin petición sobre lo establecido en la segunda parte del artículo 33 de la ley de la materia. Asimismo, se tuvo por presentados los alegatos del actor. La Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no hicieron manifestaciones.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ por tratarse de la impugnación de una norma general en conflicto entre la entidad federativa y uno de sus Municipios.

SEGUNDO.—Precisión de la norma y acto cuya invalidez se demanda. Conforme al artículo 39 de la ley reglamentaria de las dos primeras fracciones del

⁴ "**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;"

⁵ "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación 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;"



artículo 105 de la Constitución Federal,⁶ al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada. Por tanto, es a la luz de los argumentos plasmados en el escrito de demanda como se debe delimitar la norma y acto cuya constitucionalidad se analiza.

En el libelo inicial, el accionante dijo demandar la invalidez de la aprobación, promulgación y publicación del Decreto 381 que contiene la Ley de Asentamientos Humanos Estatal, publicada el **diecisiete de septiembre de dos mil diecisiete**, concretamente su artículo 33, aplicado mediante el oficio SOPOT/0128/2019, de tres de mayo de dos mil diecinueve, y éste por su contenido.

No pasa inadvertido que el artículo 33 de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, **publicada el veintisiete de agosto de dos mil doce, corresponde a la vigente en la época de aplicación que demanda el accionante, toda vez que la norma anterior se difundió el diecisiete de septiembre de dos mil siete.**⁷ De ahí que se tiene como impugnado lo siguiente:

⁶ "Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."

⁷ El artículo 33 de esa legislación fue reformado el veintisiete de agosto de dos mil doce.

P.O. 17 de septiembre de 2007	(Reforma, P.O. 27 de agosto de 2012)
<p>"Artículo 33. A partir de la fecha de la inscripción de un Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, las autoridades municipales podrán expedir licencias o autorizaciones de urbanización, licencias de régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, construcción, reconstrucción, ampliación o cualquier otra acción urbana considerada en su ámbito jurisdiccional."</p>	<p>"Artículo 33. A partir de la fecha de la inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, de un Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, la autoridad municipal podrá expedir licencias o autorizaciones de urbanización, licencias de régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, construcción, reconstrucción, ampliación o cualquier otra acción urbana considerada en su ámbito competencial, de conformidad a la constancia de viabilidad emitida y dictamen de impacto urbano y vial expedido, ambos por la secretaría."</p>



- La Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Hidalgo, publicada el veintisiete de agosto de dos mil doce, concretamente, su artículo 33.

- El oficio SOPOT/0128/2019 del secretario de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, de fecha tres de mayo de dos mil diecinueve, dirigido a la presidenta municipal de Pachuca de Soto, como primer acto de aplicación de la norma que se combate.

TERCERO.—**Oportunidad y legitimación.** El artículo 21, fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸ dispone el plazo de treinta días para promover la controversia constitucional.⁹

Las constancias de autos en su integridad y lo manifestado por el accionante evidencian que conoció el oficio SOPOT/0128/2019 de tres de mayo de dos mil diecinueve en la propia fecha,¹⁰ de suerte que el plazo de treinta días hábiles para promover la controversia constitucional inició el día seis siguiente y concluyó el catorce de junio de dos mil diecinueve.¹¹

⁸ **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"

⁹ Siguientes al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; que se haya tenido conocimiento o de su ejecución; o bien, al en que el actor se ostente sabedor.

¹⁰ Foja 19 de la controversia constitucional 223/2019.

¹¹ En la inteligencia que del cómputo referido deben descontarse los días once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de mayo, uno, dos, ocho y nueve de junio, todos del año dos mil diecinueve, por ser sábados y domingos, respectivamente. De conformidad con los numerales 2 y 3, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en relación con los diversos 3 y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y con el punto primero, incisos a) y b) del Acuerdo General 18/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.



De ahí que, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el trece de junio de dos mil diecinueve,¹² su presentación fue oportuna.¹³

Legitimación activa. El Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo, es un ente legitimado para promover la demanda de controversia constitucional, de acuerdo con el inciso i) fracción I del artículo 105 de la Constitución General.¹⁴

En su nombre comparece el síndico jurídico del Ayuntamiento de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo, quien para acreditarlo exhibió copia certificada de la constancia de asignación de representación proporcional expedida el treinta de agosto de dos mil dieciséis por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral perteneciente al Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, de cuya lectura se desprende que el promovente fue electo para ocupar el cargo de síndico propietario en el periodo comprendido del cinco de septiembre de dos mil dieciséis al cuatro de septiembre de dos mil veinte.¹⁵

Al respecto, el artículo 67, fracciones I, II, IX, y último párrafo, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo¹⁶ dispone que está a cargo del síndico o síndicos ejercer la representación del Ayuntamiento; de manera que, si el

¹² Foja 13 vuelta del expediente principal.

¹³ El sello de recepción del oficio indica que se presentó el tres de mayo de dos mil dieciocho y el accionante refiere dicha fecha (foja 2 vuelta del cuaderno principal) lo que se considera un error, toda vez que el oficio es de fecha posterior (tres de mayo de dos mil diecinueve) y el Poder Ejecutivo demandado coincide en que el oficio impugnado es de tres de mayo de dos mil diecinueve, por lo que no pudo haber sido notificado e impugnado antes.

¹⁴ **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;"

¹⁵ Foja 15 del expediente principal.

¹⁶ **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:

"I. Vigilar, procurar y defender los intereses municipales;

"II. Representar jurídicamente al Ayuntamiento y en su caso nombrar apoderados;



suscriptor de la demanda tiene la del Municipio actor, ente a quien el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal permite promover controversia constitucional, está acreditada su legitimación.

Legitimación pasiva. Cuenta con dicha legitimación, en términos de lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁷ la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; asimismo, se prevé que deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

En el presente caso, son demandados los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo, este último, como superior jerárquico del secretario de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del Estado. A dichos entes se atribuyó, respectivamente, la promulgación y publicación de la norma general impugnada y su aplicación en el combatido oficio SOPOT/0128/2019 de tres de mayo de dos mil diecinueve,¹⁸ así como éste por sí mismo.

"...

"IX. Vigilar los negocios del Municipio, a fin de evitar que se venzan los términos legales y hacer las promociones o gestiones que el caso amerite;

"...

"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."

¹⁷ **"Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

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

¹⁸ "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS. Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, bajo el rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.', para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano



Por el Ejecutivo Estatal compareció el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, quien para acreditar la titularidad exhibió copia certificada de la constancia de mayoría expedida el doce de junio de dos mil dieciséis por los integrantes del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, en el sentido de que resultó electo para el periodo del cinco de septiembre de dos mil dieciséis al cuatro de septiembre de dos mil veintidós.¹⁹

Al respecto, el artículo 61 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo,²⁰ dispone que la representación del Poder Ejecutivo de esa entidad la tiene el gobernador. El numeral 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado,²¹ referente a las facultades, atribuciones y obligaciones del titular del Ejecutivo, remite a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado de Hidalgo y demás disposiciones legales vigentes.

De ahí que se concluye que el gobernador del Estado cuenta con la legitimación necesaria para comparecer en defensa de la entidad. Sin que sea óbice que la ley orgánica faculte al secretario de Gobierno para intervenir en las controversias, toda vez que ello se determina en representación del gobernador, sin que impida al titular del Ejecutivo que comparezca a juicio de manera directa. Por ende, es infundado el alegato hecho por el accionante al respecto.

Poder Legislativo del Estado de Hidalgo. En representación de dicho demandado acudió el presidente de la Diputación Permanente del Estado Libre

derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que **el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.**" Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, jurisprudencia, Tomo XII, agosto de 2000, materia constitucional, tesis P./J. 84/2000, página 967, registro digital: 191294.

¹⁹ Páginas 218 a 219 del expediente principal.

²⁰ **"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."

²¹ **"Artículo 2.** El ejercicio del Poder Ejecutivo corresponde al Gobernador Constitucional del Estado de Hidalgo, quien tendrá las facultades, atribuciones y obligaciones que le señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado de Hidalgo, la presente ley y las demás disposiciones legales vigentes en el Estado."



y Soberano de Hidalgo, lo que acreditó con copia certificada del acta de sesión de la Sexagésima Cuarta Legislatura celebrada el treinta de julio de dos mil diecinueve, donde consta que fue electo para ocupar ese cargo.²²

El artículo 63, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo,²³ establece que la representación del Poder Legislativo de la entidad recae en el presidente de la Directiva del Congreso. En esa virtud, el compareciente cuenta con legitimación para promover en representación del Poder Legislativo Estatal.

CUARTO.—Estudio de las causales de improcedencia planteadas. No se actualiza la propuesta improcedencia de la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que el actor demandó invasión de las atribuciones conferidas al Municipio mediante argumentos de violación a un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que, contrariamente a lo planteado por el Poder demandado, no resulta exigible el previo agotamiento de los medios de impugnación previstos en la ley local.

En apoyo a lo anterior, se cita el criterio de este Tribunal Pleno reflejado en la jurisprudencia P./J. 136/2001, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."²⁴

Tampoco se está en el supuesto de presentación extemporánea de la demanda a que se contrae la fracción VII del numeral 19 de la ley de la materia,

²² Páginas 297 a 339 del expediente principal.

²³ **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."

²⁴ De texto: "El artículo 19, fracción VI de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de



pues como se expuso en el apartado de oportunidad, este Pleno considera que la promoción del juicio se realizó dentro del plazo legalmente establecido.

Sin que sea obstáculo el señalamiento del demandado de que el Municipio debió impugnar la norma con motivo de actos anteriores,²⁵ habida cuenta de que dicha propuesta de improcedencia se sostiene en que el Municipio consintió la norma, aunque no señala el motivo de ello, sin embargo, el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia no contempla como causal el argüido consentimiento.

Lo anterior es conforme con la jurisprudencia número P./J. 118/2005, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PUEDE VÁLIDAMENTE PLANTEARSE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR ACTOS DERIVADOS CONSENTIDOS."²⁶

Por otro lado, se observa que el artículo 33 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado, vigente en la época del acto de aplicación a que alude

defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, jurisprudencia, Pleno, tesis P./J. 136/2001, Tomo XV, enero de 2002, página 917, registro digital: 188010.

²⁵ • Publicación del Programa Municipal de Desarrollo Urbano del accionante en la edición 32 Bis del Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, el ocho de agosto de dos mil once.

• Inscripción de dicho programa en el Registro Público de la Propiedad del Distrito Judicial de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo el seis de septiembre de dos mil once, bajo el número 31, libro 1, sección 4. Según el certificado de fecha veintidós de mayo de dos mil diecinueve.

• Oficio SOPCTyA/0738/DGADU/1021/2010, de trece de diciembre de dos mil diez que resolvió el dictamen de congruencia relativo al Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Pachuca de Soto, Hidalgo. Cuya copia certificada se solicitó según acuse de recibo del oficio PM/SGM/DGJ/1174/2019, de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve dirigido al Gobernador Constitucional del Estado, suscrito por la directora general Jurídica y delegada del Municipio.

²⁶ De texto: "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



el demandante, fue objeto de cambio del sentido normativo el veintisiete de agosto de dos mil doce, como se aprecia del siguiente cuadro.

P.O. 17 de septiembre de 2007	(Reformado, P.O. 27 de agosto de 2012)
"Artículo 33. A partir de la fecha de la inscripción de un Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, las autoridades municipales podrán expedir licencias o autorizaciones de urbanización, licencias de régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, construcción, reconstrucción, ampliación o cualquier otra acción urbana considerada en su ámbito jurisdiccional."	"Artículo 33. A partir de la fecha de la inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, de un Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, la autoridad municipal podrá expedir licencias o autorizaciones de urbanización, licencias de régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, construcción, reconstrucción, ampliación o cualquier otra acción urbana considerada en su ámbito competencial de conformidad a la constancia de viabilidad emitida y dictamen de impacto urbano y vial expedido, ambos por la secretaría. "

Conforme al criterio mayoritario de este Tribunal Pleno, el cambio normativo del dispositivo sitúa al Municipio en condiciones de combatirla, como incluso ahora lo hace con motivo del acto de aplicación impugnado.

En tal virtud, no se actualizan las causas de improcedencia hechas valer; sin que se advierta de oficio alguna otra.

QUINTO.—**Cuestiones preliminares.** Teniendo en cuenta que el actor demandó la invalidez del artículo 33 de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, así como del acto de aplicación, desde la perspectiva que contraviene en su perjuicio los incisos a) y d), de la fracción V del precepto 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estima pertinente apuntar lo que enseguida se indica.

actualizarse en dicho juicio constitucional y tal hipótesis tampoco se desprende de otra disposición de la ley de la materia.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, jurisprudencia, Pleno, materia constitucional, Tomo XXII, septiembre de 2005, tesis P./J. 118/2005, página 892, registro digital: 177330.



Existe precedente de este Alto Tribunal en interpretación del artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la materia y algunos aspectos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, al resolver las controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009, promovidas, respectivamente, por los Municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza, todos del Estado de Nuevo León, resueltas en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil once, que dieron lugar a las jurisprudencias siguientes: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL."²⁷ "ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA."²⁸ y "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA."²⁹

Lo cual se replicó en la ejecutoria que resolvió la controversia constitucional 50/2012, promovida por el Municipio de Querétaro, Querétaro, el seis de junio de dos mil dieciséis, como en esencia se indica a continuación:

"... a) La materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en la misma. En efecto, ello de conformidad con la adición al artículo 73 de la Constitución Federal de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis.

"b) El artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal, establece que el Congreso tiene la facultad de expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir la finalidad prevista en el artículo 27 constitucional.

²⁷ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Tomo XXXIV, agosto de 2011, tesis P./J. 15/2011, página 886, registro digital: 161384.

²⁸ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Tomo XXXIV, agosto de 2011, tesis P./J. 16/2011, página 888, registro digital: 161382.

²⁹ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Tomo XXXIV, agosto de 2011, tesis P./J. 17/2011, página 887, registro digital: 161383.



"c) En esta materia de asentamientos humanos, las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que además de los principios de división competencial cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno.

"d) La indicada ley, constituye la Ley General de Asentamientos Humanos cuyas disposiciones inicialmente establecían la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijaba las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definía los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios; una vez modificada en mil novecientos ochenta y uno y mil novecientos ochenta y cuatro, se incorporaron regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 constitucional.

"...

"f) El artículo 115, en su fracción V, se dedica a enumerar las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, con la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas.

"g) La intervención del Municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, no pudiendo ser éste un mero ejecutor de la misma, sino tener una intervención real y efectiva en ella ..."

Ahora bien, mediante decreto publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se reformó el precepto 73 constitucional en el aspecto siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...



"XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, 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 asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución."

La citada reforma dio paso a la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano** vigente a partir del veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

SEXTO.—**Estudio de fondo.** En el contexto apuntado y por razón de técnica, primeramente, se analiza el artículo 33 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado, cuya invalidez se demanda por contravención al artículo 115, fracción V, incisos a) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

I. Análisis de la norma impugnada. El accionante argumenta, en esencia, que el numeral cuestionado le exige un trámite mediante el cual se le impide e invade el ejercicio de las facultades que, conforme al citado apartado constitucional, le corresponden al Municipio en su jurisdicción.

Precisa que inscribió su Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, así como haberlo publicado en el medio de difusión oficial del Estado.

A fin de resolver lo anterior, conviene traer a cuenta el texto del numeral cuya invalidez se demanda.

"Artículo 33. A partir de la fecha de la inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, de un Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, la autoridad municipal podrá expedir licencias o autorizaciones de urbanización, licencias de régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, construcción, reconstrucción, ampliación o cualquier otra acción urbana considerada en su ámbito competencial de conformidad a la constancia de viabilidad emitida y dictamen de impacto urbano y vial expedido, ambos por la secretaría."

Asimismo, lo que prescribe el artículo 115 constitucional en la parte que se dice violentado:



"115. ...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

"...

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; ..."

En líneas anteriores se apuntó que este Tribunal Pleno³⁰ ha considerado "facultades concurrentes" las contenidas en **la fracción V del precepto 115 constitucional**. Asimismo, sostiene que en dicho precepto el Constituyente otorgó una **mayor participación al Municipio, y no una competencia exclusiva** y excluyente de los demás niveles de planeación.

Particularmente, las facultades de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a), así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, a que se contrae el inciso d), ambas de la fracción V del artículo 115 constitucional, que no son de ámbito exclusivo o aislado del Municipio, **pues en su epígrafe el numeral las sujeta a los lineamientos establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, por tanto, deben guardar congruencia con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno.**

Sin llegar al extremo de que el Municipio quede a merced de las decisiones del Estado, ya que éstas pudieran ser arbitrarias, de no contar con un control.

³⁰ "ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ANALIZADO EN EL CONTEXTO DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES CONCURRENTES EN ESA MATERIA, ES CONSTITUCIONAL.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, jurisprudencia, Pleno, materias constitucional y administrativa, tesis P./J. 18/2011, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 885, registro digital: 161385. Controversia constitucional 94/2009. Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León. 31 de marzo de 2011.



En ese tenor, el gobierno local debe emitir un **dictamen que contenga los motivos y razones por las cuales decida si existe congruencia de los planes y programas municipales, o en su caso, justificar clara y expresamente las recomendaciones que considere pertinentes si detecta inconsistencias.** De suerte que el dictamen de congruencia que reúne tales requisitos, como exigencia previa para la publicación e inscripción en el Registro Público, no puede entenderse como arbitrario o inconstitucional.

El Tribunal Pleno ha determinado así, que es constitucional la inscripción y registro, así como publicación en los medios de difusión oficial, de los planes y Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; al igual que la existencia del dictamen de congruencia de los planes y programas municipales respecto de los de distintos niveles de gobierno que debe emitir la autoridad competente del Ejecutivo Estatal.

Sentado lo anterior, se tiene que el parámetro de constitucionalidad en el caso se constituye por el citado precepto 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 73, fracción XXIX-C,³¹ y 27, párrafo tercero, de la propia Carta Fundamental y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y diversas a que ésta se refiere.

En esa virtud, procede traer a cuenta lo que la **Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial** dispone en los artículos siguientes:

"Artículo 7. Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga

³¹ **"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, 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 asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución."



la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen."

"Artículo 8. Corresponden a la **Federación, a través de la secretaría, las atribuciones** siguientes:

" ...

"II. Formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los Municipios; ..."

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas:

"I. Legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, **atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta ley;**

" ...

"IV. Aplicar y ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial;

" ...

"VII. Analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos Programas Municipales de Desarrollo Urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, **a través de dictámenes de congruencia estatal;**

"VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los planes y **programas municipales** en materia de desarrollo urbano, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, **cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal;**

" ...



"IX. **Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la evaluación** del impacto urbano y territorial **de las obras o proyectos que generen efectos significativos** en el territorio; las cuales deberán estar incluidas en los planes de desarrollo urbano;

"...

"XXVI. Atender las consultas que realicen los Municipios sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano; y ..."

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar **los planes o** Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, **adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación**, las Normas Oficiales Mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

"II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población que se encuentren dentro del Municipio;

"III. Formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población que se encuentren dentro del Municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven;

"...

"XI. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y sus correspondientes reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios;

"XII. Validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada **congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas**



municipales en materia de desarrollo urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"XIII. Solicitar a la autoridad competente de la entidad federativa, la **inscripción oportunamente en el Registro Público de la Propiedad de la entidad los planes y programas** que se citan en la fracción anterior, así como su publicación en la Gaceta o Periódico Oficial de la entidad;

"XIV. Solicitar la incorporación de los planes y programas de desarrollo urbano y sus modificaciones en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la secretaría; ..."

"Artículo 26. El Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo y a la estrategia nacional de ordenamiento territorial y contendrá:

"...

"VII. Las estrategias generales para prevenir los impactos negativos en el ambiente urbano y regional originados por la fundación y crecimiento de los centros de población y para fomentar la gestión integral del riesgo y la resiliencia urbana en el marco de derechos humanos;

"...

"XII. La indicación de los mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo urbano para la ejecución y cumplimiento del programa;

"XIII. Los criterios, mecanismos, objetivos e indicadores en materia de resiliencia que deberán observar los tres órdenes de gobierno en la elaboración de sus programas o planes en las materias de esta ley. ..."

"Artículo 44. El Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la enti-



dad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta.

"En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el Ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes."

"Artículo 46. Los planes o programas de desarrollo urbano deberán considerar las Normas Oficiales Mexicanas emitidas en la materia, las medidas y criterios en materia de resiliencia previstos en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y en los atlas de riesgos para la definición de los usos del suelo, destinos y reservas. Las autorizaciones de construcción, edificación, realización de obras de infraestructura que otorgue la secretaría o las entidades federativas y los Municipios deberán realizar un análisis de riesgo y en su caso definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil."

"Artículo 57. La legislación local en la materia, deberá contener las especificaciones a fin de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población, en favor de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales en localización, superficie y proporción adecuadas, así como, para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos, el diseño y construcción de una red de vialidades primarias, como partes de una red, que faciliten la conectividad, la movilidad y el desarrollo de infraestructura.

"Asimismo se deberá establecer la obligación de las autoridades municipales, de asegurarse, previamente, a la expedición de las autorizaciones para el uso, edificación o aprovechamiento urbano, del cumplimiento de las leyes estatales y federales, así como, de las normas para el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público, en particular, las afectaciones y



destinos para construcción de infraestructura vial, equipamientos y otros servicios de carácter urbano y metropolitano de carácter público.

"Para acciones urbanísticas que impliquen la expansión del área urbana, para el fraccionamiento de terrenos o para la subdivisión o parcelación de la tierra, las autoridades locales deberán asegurarse de que existe congruencia con las normas de zonificación y planeación urbana vigentes, la viabilidad y factibilidad para brindar los servicios públicos y extender o ampliar las redes de agua, drenaje, energía, alumbrado público y el manejo de desechos sólidos de manera segura y sustentable, sin afectar los asentamientos colindantes, sin ocupar áreas de riesgo o no urbanizables y garantizando la suficiencia financiera para brindar los servicios públicos que se generen."

Los preceptos transcritos ponen de relieve que las entidades federativas tienen como deber ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial. Asimismo, el Ayuntamiento debe empatar su plan o programa a los de niveles superiores.

Adicionalmente para el nivel municipal, el deber de inscribir dicho instrumento en el Registro Público de la Propiedad, así como, de la autoridad competente en la entidad federativa, emitir dictamen sobre su apropiada congruencia, coordinación y ajuste a la planeación estatal y federal.

De esa suerte, el Municipio que registró y publicó el programa correspondiente procede, en el ámbito de su jurisdicción, al ejercicio de las facultades previstas por la fracción V del precepto 115 constitucional, tales como expedición de licencias o autorizaciones de urbanización, de régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, construcción, reconstrucción, ampliación, acciones urbanas.

Ahora bien, el artículo 33 de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo prevé que a partir de la inscripción de un Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial el Municipio estará en posibilidad de expedir licencias o autorizaciones.

En efecto, queda a cargo del Municipio publicar e inscribir sus programas en la materia para el ejercicio de las facultades correspondientes.



Sin establecer expresamente un acto preliminar a la publicidad e inscripción del programa municipal en la materia.

Mientras que el correlativo en la legislación general establece a cargo del Municipio la **previa obtención** de un "**dictamen de congruencia**".

No obstante, del contenido integral de la demanda se desprende que el accionante, únicamente combatió la primera parte del dispositivo de mérito.

En ese sentido, es inexacta la apreciación del accionante, habida cuenta de que ese apartado normativo sí establece la posibilidad de que el Municipio ejerza las facultades que aquí defiende.

Además, en los términos previamente señalados, es criterio de este Alto Tribunal la constitucionalidad del registro o inscripción y publicación de los planes y programas municipales en la materia; por tanto, no es un trámite inconstitucional.

En los términos apuntados, el artículo en análisis, en su primera parte que fue aplicada y que se impugnó en este caso, es congruente con lo establecido en la legislación general que rige en la materia por disposición del precepto 115, fracción V, constitucional, de manera que en esa porción no fija un trámite que invada las facultades reclamadas por el accionante.

Como consecuencia, lo procedente es, en el aspecto analizado, **reconocer la validez** del artículo 33 de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de agosto de dos mil doce.

II. Análisis del acto de aplicación. El actor planteó argumentos de inconsistencia del acto de aplicación en sí mismo. La indebida fundamentación y motivación del oficio 0128, de tres de mayo de dos mil diecinueve, de cuya constancia en autos se desprende que se citó en apoyo el artículo 33 de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo.

El ordenamiento prevé que, una vez publicado e inscrito un Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, el Municipio puede expedir licen-



cias o autorizaciones de urbanización, de régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, construcción, reconstrucción, ampliación o cualquier otra acción urbana considerada en su ámbito competencial.

Facultades cuyo ejercicio defiende el accionante, que al respecto afirmó haber cumplido con publicar e inscribir su programa en los medios de difusión correspondientes.

A lo anterior, en su contestación de demanda, el Poder Legislativo refutó que el actor omitió solicitar un dictamen de congruencia y que, además, debió actualizar su programa ante la reforma de ley.

Es menester señalar que tales circunstancias concretas no formaron parte del oficio impugnado, en el que se resolvió:

1. El Municipio no cuenta con atribuciones para otorgar, expedir o autorizar licencias de urbanización, régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, fusión y uso de suelo.

2. El Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Pachuca de Soto no se encuentra inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, tal como lo establece el artículo 33 de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial.

3. Debe abstenerse de otorgar tales autorizaciones o licencias.

4. Las citadas atribuciones recaen en el Gobierno del Estado Hidalgo, a través de la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial.

Ahora bien, el artículo 33 de la ley local de la materia que se citó en apoyo no faculta a la autoridad emisora para determinar si un Municipio cuenta con aquellas facultades que, bajo denominación de atribuciones, le ordenó al propio que se abstuviera de otorgar, o sea, de ejercer [previstas en los incisos a) y d) del precepto 115 constitucional]. Menos aún, que, como consecuencia de lo determinado deban recaer en el Gobierno del Estado Hidalgo, a través de la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial.



Aspecto en el cual se concede razón al accionante en su argumento de indebida fundamentación.

Por otro lado, el actor refiere indebida aplicación del artículo tercero transitorio de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, que es inaplicable para las facultades previstas en los incisos a) y d), de la fracción V del artículo 115 constitucional.

A fin de resolver dicho planteamiento, es necesario traer a cuenta el contenido de la fracción III en sus párrafos primero y último, así como la fracción V, incisos a) y d), ambas del precepto 115 de la Constitución General y realizar algunas precisiones sobre ello.

"Artículo 115. ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"...

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

"...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"...

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales."



Recordemos que la atribución relacionada con los **servicios municipales** se estableció en la fracción III del artículo 115 constitucional con motivo de su reforma de dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres.

Posteriormente, la de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, agregó el término "**funciones**" y se ampliaron "**servicios públicos**", a saber, drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, recolección, traslado, tratamiento y disposiciones finales de residuos, equipamiento de calles, parques y jardines, policía preventiva municipal y tránsito. Asimismo, se adicionó un último párrafo referente a la posible coordinación y asociación municipal para la prestación de servicios públicos.

Tocante a la fracción V del precepto 115 constitucional, en relación con los asentamientos humanos, el dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres se reformó en cuanto a la zonificación y planes de desarrollo urbano, que en posterior reforma constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se crearon incisos y se agregó la participación en torno a planes de desarrollo **regional**, así como para control y vigilancia de utilización de suelo, formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros y celebración de convenios para administración y custodia de zonas federales.

El Tribunal Pleno ha sostenido, en interpretación del precepto 115 constitucional, que el ejercicio de funciones y prestación de los servicios públicos corresponde a los Municipios y que el otorgamiento detallado denota la previsión de que le resultan propios.

Posteriormente, precisó que, de existir un conflicto por la competencia, al efecto debe resolverse caso por caso a través de un análisis puntualmente razonado de su naturaleza y fines.

Distinguió de lo anterior los casos en que el Texto Constitucional contempla materias concurrentes, como en la fracción V del propio precepto fundamental que prescribe **facultades**, ya que la adecuada distribución de poderes entre los diversos niveles de gobierno se vincula con el modelo federal.

Sentado lo anterior, para resolver el aspecto de invalidez que aquí nos ocupa, esto es, si el mandato de transferencia a que se refiere el artículo tercero



transitorio del decreto de reforma constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve es aplicable respecto de las facultades previstas en los incisos a) y d), de la fracción V, del mencionado artículo 115 constitucional, se estima necesario establecer el alcance de dicha norma de tránsito, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo tercero. Tratándose de **funciones y servicios** que conforme al presente decreto sean **competencia de los Municipios** y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los Municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del Ayuntamiento. Los gobiernos de los Estados dispondrán de lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al Municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el gobierno del Estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

"En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los Gobiernos Estatales podrán solicitar a la Legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a Municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La Legislatura Estatal resolverá lo conducente."

El dispositivo transcrito, de manera expresa y como punto de partida, se dirige a las "funciones y servicios que conforme al propio decreto sean competencia de los Municipios"; y no a facultades.

Lo antedicho necesariamente se debe leer considerando que, como ya se apuntó, la reforma al artículo 115 constitucional, difundida el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, agregó a cargo del Municipio las **funciones** y amplió **servicios públicos** en la fracción III. Asimismo, los criterios de este Tribunal Pleno en su interpretación, al resolver la controversia constitucional 6/2001, promovida por el Municipio de Juárez, Chihuahua, así como la diversa controversia constitucional 14/2001, interpuesta por el propio Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo, resueltas respectivamente el veinticinco



de octubre de dos mil uno y siete de julio de dos mil cinco, sostienen que la reforma de mil novecientos noventa y nueve no cambió la regulación constitucional en los aspectos contenidos en la fracción III, dado que eran materia ya reservada con anterioridad al Municipio. Asimismo, el criterio sobre competencia originaria municipal, circunscrita sólo a ciertas normas estatales de carácter general y básico, todo ello a partir de las consideraciones vertidas por el Poder Reformador, mediante exposición de motivos, en vías de beneficiar al orden gubernamental base de la división territorial y organización política del Estado Mexicano.

Por tanto, este Tribunal Pleno estima que la disposición para transitar del mandato fundamental preexistente evidencia la preocupación del Poder Reformador de la Constitución por prever cualquier eventualidad que pudiera ocurrir en torno a la originaria idea de fortalecer el nivel de gobierno municipal a favor de quien dejó tales funciones y servicios, incluyendo la posibilidad de convenir al respecto.

Tales funciones y servicios tienen naturaleza de mecanismos de realización o desempeño de actos establecidos por el derecho, para cumplimiento del objeto del Estado, así como asistencia de necesidades básicas.

La propia identificación de la naturaleza y fines de las funciones y servicios explica, a su vez, la preocupación del Poder Reformador en establecer previsiones transitorias en aras de asegurar la continuidad de su necesario ejercicio, dado el beneficio social que representan.

En ese sentido, se puede concebir como válido y deliberado que el transitorio fuera preciso al respecto, para no comprometer otros mandatos, objeto del propio decreto de reforma, particularmente, las previsiones de la fracción V del artículo 115 de la Carta Fundamental que amplió la participación del Municipio en el aspecto regional, así como la intervención efectiva en su ámbito territorial.

A diferencia de aquéllas, las "facultades" previstas en la fracción V del precepto 115 de la Carta Fundamental tienen carácter concurrente para los distintos niveles de gobierno, que incluso este Tribunal Pleno, al resolver la controversia



constitucional 94/2009,³² sentó criterio sobre dos vías para analizar sus ámbitos de competencia, paralelas y complementarias: 1) la vía normativa, que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de diversas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y 2) la de los **planes, programas y acciones relacionados con la planeación** que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de forma distinta a la validez, con criterios de congruencia, coordinación y ajuste.

Destaca que las relaciones jerárquicas o de división competencial, tratándose de los **planes, programas y acciones relacionados con la planeación**, los Municipios, en ejercicio de sus atribuciones, lo deberán hacer como indica el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para las facultades que tienen en materia de asentamientos humanos, siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas.

De tal manera que las facultades conferidas en el artículo 115, fracción V, incisos a) y d), constitucional, no participan de la naturaleza exclusiva que caracteriza a los actos que el Poder Reformador cuidó reservar para los Municipios, lo que lleva a entender que el procedimiento del artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve no fue instituido para tutelar el otorgamiento, expedición o autorización de licencias de urbanización, régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, fusión y uso de suelo, en virtud de que no guardan identidad, ni participan de la razón que motivó al Constituyente Permanente a establecer la precisión de tránsito, es decir, el cuidado de que las competencias constitucionalmente conferidas en exclusiva a los Municipios se hicieran efectivas a éstos.

³² De la que derivaron las jurisprudencias P./J. 15/2011 y P./J. 16/2011, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, páginas 886 y 888, de rubros: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL." y "ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA."



Por tanto, es incorrecto que el Ejecutivo demandado, mediante el oficio en análisis, exigiera al Municipio lo previsto en el artículo tercero transitorio, es decir, realizar el trámite ahí establecido para ejercer actos en la materia, más aún, en relación con el Programa Municipal de Desarrollo Urbano.

Así, es desacertado que otorgar las licencias y autorizaciones de mérito sea una atribución que recaiga en el Gobierno del Estado de Hidalgo, máxime que el oficio determinante no contiene los motivos por los cuales arribó a tal consideración.

No pasa inadvertido que, el Poder Ejecutivo adujo que el Municipio **unilateralmente publicó y registró su programa** en los medios de difusión legalmente establecidos, pues se observa que ello no formó parte del documento rebatido, e incluso parece contradecirlo cuando indicó: "debido a que el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Pachuca de Soto, **no se encuentra inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio**, tal como lo establece el artículo 33 de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo ...". Más aún, porque el ordinal no establece acción o ejecución conjunta de algún otro acto.

De esa suerte, resulta esencialmente **fundado** el agravio relativo por indebida fundamentación y motivación del oficio impugnado; al margen de que en autos no se cuenta con mayores elementos a fin de determinar si en el caso concreto se cumplió con las previsiones y trámites del marco normativo rector, conforme a lo considerado a lo largo de la presente resolución.

Como consecuencia, lo procedente es declarar la **invalidez** del oficio número SOPOT/0128/2019 de fecha tres de mayo de dos mil diecinueve que el secretario de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo dirigió a la presidenta Municipal de Pachuca de Soto.

SÉPTIMO.—**Efectos.** De conformidad con los artículos 105, fracción I, tercer párrafo, de la Constitución Federal³³ y 41, fracción IV, de la ley reglamentaria

³³ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:



de materia,³⁴ la invalidez que ha sido decretada respecto del oficio impugnado por vicios propios surtirá sus efectos una vez que se notifiquen los puntos resolutivos del presente fallo al Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, y únicamente respecto del actor Municipio de Pachuca de Soto.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 33, en la porción normativa impugnada, de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, reformado mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de agosto de dos mil doce, en atención al considerando sexto, apartado I, de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez del oficio SOPOT/0128/2019 del secretario de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, del tres de mayo de dos mil diecinueve, dirigido a la presidenta Municipal de Pachuca de Soto; en la inteligencia de que surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Poder Ejecutivo del Estado

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

" ...

"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

³⁴ **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."



de Hidalgo, con fundamento en los considerandos sexto, apartado II, y séptimo de esta determinación.

CUARTO.—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:

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 por razones distintas en el estudio de las causas de improcedencia, Piña Hernández en contra de las consideraciones de las causas de improcedencia, 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 precisión de la norma y acto cuya invalidez se demanda, a la oportunidad y legitimación, a las causales de improcedencia planteadas y a las cuestiones preliminares.

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 por razones diversas, Franco González Salas por consideraciones diferentes, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández por consideraciones distintas, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek apartándose de las consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado I, consistente



en reconocer la validez del artículo 33, en la porción normativa impugnada, de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, reformado mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de agosto de dos mil doce. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con consideraciones adicionales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado II, consistente en declarar la invalidez del oficio SOPOT/0128/2019 del secretario de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, del tres de mayo de dos mil diecinueve, dirigido a la presidenta municipal de Pachuca de Soto. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra. El Ministro Franco González Salas 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, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta efectos únicamente respecto del Municipio actor a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo.

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, dejando a salvo el derecho de las Ministras y de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 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 13 de diciembre 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 controversia constitucional 223/2019, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública de once de enero de dos mil veintiuno.

En la presente controversia constitucional el Municipio de Pachuca de Soto del Estado de Hidalgo, impugnó la invalidez del artículo 33 de la Ley de Asentamientos Humanos Estatal, publicada el diecisiete de septiembre de dos mil diecisiete, aplicado mediante el oficio SOPOT/0128/2019, de tres de mayo de dos mil diecinueve, emitido por el Poder Ejecutivo Local, además de este último acto por vicios propios, ello al estimarlos violatorios de su ámbito competencial reconocido en el artículo 115, fracción V, incisos a) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹

El demandante argumentó, en esencia, que el numeral cuestionado le exige un trámite invasor del ejercicio de sus facultades que conforme al precepto constitucional le corresponde, toda vez que se condiciona su facultad de expedir licencias o autorizaciones respecto de las acciones urbanísticas de su ámbito competencial a partir de la fecha de la inscripción en el Registro Público

¹ "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:

"...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

(Reformado, D.O.F. 18 de diciembre de 2020)

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;

"...

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales."



de la Propiedad y del Comercio de un Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial.

Por otra parte, el demandante sostiene la indebida fundamentación y motivación del oficio impugnado, debido a que no existe disposición legal alguna que sustente la pretensión del Poder Ejecutivo Local por la que se atribuyó la facultad de emitir las autorizaciones de las acciones urbanísticas de la competencia del Municipio demandante, hasta que éste no cumpla con el deber jurídico y administrativo previsto en el artículo 33 de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo.

La sentencia que resuelve la presente controversia constitucional se divide, en cuanto al estudio de fondo, en dos apartados.

En el primer apartado del estudio de fondo se reconoce la validez del artículo 33 de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo.

Para justificar esa conclusión, se indica que conforme a los artículos 7, 8, fracción II, 10, fracciones I, IV, VII, VIII, IX y XXVI, 11, fracciones I, II, III, XI, XII, XIII y XIV, 26, fracciones VII, XII y XIII, 44, 46 y 57, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, las entidades federativas tienen el deber de ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial.

Asimismo, se refiere que el Ayuntamiento debe empatar su plan o Programa de Desarrollo Urbano a los de niveles superiores y de inscribir dicho instrumento en el Registro Público de la Propiedad, de manera que la autoridad competente en la entidad federativa debe emitir el dictamen sobre su apropiada congruencia, coordinación y ajuste a la planeación estatal y federal.

Por ello, se determina que el Municipio que registró y publicó el programa correspondiente procede, en el ámbito de su jurisdicción, al ejercicio de las facultades previstas por la fracción V del precepto 115 constitucional, tales como expedición de licencias o autorizaciones de urbanización, de régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, construcción, reconstrucción, ampliación y acciones urbanas.

Bajo tales premisas la sentencia afirma que es inexacta la apreciación del accionante, habida cuenta que el apartado normativo impugnado sí establece la posibilidad de que el Municipio ejerza las facultades que defiende.



Por último, se afirma que es criterio de este Alto Tribunal la constitucionalidad del registro o inscripción y publicación de los planes y programas municipales en la materia; por tanto, no es un trámite inconstitucional, por lo que el precepto impugnado es congruente con lo establecido en la legislación general que rige en la materia por disposición del precepto 115, fracción V constitucional, de manera que en esa porción no fija un trámite que invada las facultades reclamadas por el accionante.

En el segundo apartado del estudio de fondo se declara la invalidez del oficio SOPOT/0128/2019, de tres de mayo de dos mil diecinueve emitido por el Poder Ejecutivo Local.

Para sostener lo anterior, se indica que el artículo 33 de la ley local de la materia –citada en el acto combatido– no faculta a la autoridad emisora para que determine si un Municipio cuenta con las "atribuciones" para otorgar, expedir o autorizar licencias de urbanización, régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, fusión y uso de suelo, que le ordenó se abstuviera de otorgar, y menos aún que como consecuencia de lo determinado, deban recaer en el propio Gobierno del Estado Hidalgo, a través de la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial.

Por lo anterior, es que en la sentencia se concede razón al accionante en su argumento de indebida fundamentación.

Adicionalmente, se refiere que es incorrecto que el Ejecutivo demandado, mediante el oficio impugnado, exigiera al Municipio lo previsto en el artículo tercero transitorio, es decir, realizar el trámite ahí establecido para ejercer actos en la materia, más aún, en relación con el Programa Municipal de Desarrollo Urbano.

Ello, pues las facultades del artículo 115, fracción V, incisos a) y d), no participan de la naturaleza exclusiva que caracteriza a los actos que el Poder Reformador cuidó reservar para los Municipios, lo que lleva a entender que el procedimiento del artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, no fue instituido para tutelar el otorgamiento, expedición o autorización de licencias de urbanización, régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, fusión y uso de suelo, en virtud de que no guardan identidad ni participan de la razón que motivó al Constituyente Permanente a establecer la precisión de tránsito, es decir, el cuidado de que las competencias constitucionalmente conferidas en exclusiva a los Municipios se hicieran efectivas a éstos.



Finalmente se mencionó que no pasaba desapercibido que el Poder Ejecutivo adujera que el Municipio unilateralmente publicó y registró su programa en los medios de difusión legalmente establecidos, pues ello no formó parte del documento debatido e incluso parece contradecir el contenido del propio oficio impugnado.

Precisado lo anterior, comparto el reconocimiento de validez de la norma impugnada y la declaración de invalidez del acto impugnado, pero por consideraciones diferentes y adicionales que expresaré en los siguientes apartados que justifican mi disenso.

Reconocimiento de validez del artículo 33 de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo

Si bien comparto el reconocimiento de validez del artículo 33 de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo,² estimo que ese reconocimiento obedece por consideraciones distintas a las expuestas en la sentencia.

Lo anterior, pues el requisito previsto en la norma impugnada consistente en que a partir de la fecha en que se inscriba en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio un Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, la autoridad municipal podrá expedir licencias o autorizaciones de las distintas acciones de urbanización a que se refiere la norma, no implica una vulneración a las facultades constitucionales del demandante que en dicha materia le confiere el artículo 115, fracción V, incisos a) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho precepto constitucional establece, en lo conducente, lo siguiente:

"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:

² "Artículo 33. A partir de la fecha de la inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, de un Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, la autoridad municipal podrá expedir licencias o autorizaciones de urbanización, licencias de régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, construcción, reconstrucción, ampliación o cualquier otra acción urbana considerada en su ámbito competencial de conformidad a la constancia de viabilidad emitida y dictamen de impacto urbano y vial expedido, ambos por la Secretaría."



"...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

(Reformado, D.O.F. 18 de diciembre de 2020)

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;

"...

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales."

En efecto, el acápite de la fracción V del artículo 115 constitucional establece que las facultades de los Municipios se sujetarán a los términos de las leyes federales y estatales relativas, de modo que no son absolutas las atribuciones consistentes en:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; y,

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

Bajo esa línea argumentativa, estimo que la limitante establecida en la norma impugnada no es irracional, pues su finalidad es brindar seguridad jurídica para efecto de que las autorizaciones y licencias de urbanización y uso de suelo que expidan los Municipios estén acordes con los Programas de Desarrollo Urbano correspondientes que también deberán estar inscritos de manera previa en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio Estatal.

Significativo resulta destacar que la obligación de la que se duele el demandante obedece al mandato previsto en el artículo 11, fracción XIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos,³ el cual es claro en establecer que corresponde a los Municipios solicitar a la autoridad competente de la entidad federativa,

³ "Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"...

"XIII. Solicitar a la autoridad competente de la entidad federativa, la inscripción oportunamente en el Registro Público de la Propiedad de la entidad los planes y programas que se citan en la fracción anterior, así como su publicación en la Gaceta o Periódico Oficial de la entidad."



la inscripción oportuna en el Registro Público de la Propiedad de la entidad los planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano, así como su publicación en la Gaceta o Periódico Oficial de la entidad.

También debe tomarse en cuenta lo establecido en los artículos 43⁴ y 44⁵ de la ley general mencionada, los cuales establecen, en lo que aquí interesa, que los Municipios, en la esfera de sus respectivas competencias, harán cumplir los planes o Programas de Desarrollo Urbano y la observancia tanto de la ley general como de la legislación estatal de la materia, además de que una vez que el Ayuntamiento apruebe el plan o Programa de Desarrollo Urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal.

Cabe señalar que la ley general de la materia regula en su título décimo tercero, capítulo segundo (artículos 109 a 119), el régimen sancionatorio y de nulidades por la contravención a las disposiciones aplicables.

Específicamente en el artículo 113⁶ de la ley general se prevé que no surtirán efectos los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan lo establecido en los planes o Programas de Desarrollo Urbano, ni tampoco podrá inscribirse ningún acto, convenio, contrato o afectación en los registros públicos de la propiedad o en los catastros, que no se ajuste a lo dispuesto en la legislación de desarrollo urbano y en los planes o programas aplicables en la materia.

⁴ "Artículo 43. Las autoridades de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en la esfera de sus respectivas competencias, harán cumplir los planes o Programas de Desarrollo Urbano y la observancia de esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano."

⁵ "Artículo 44. El Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o Programa de Desarrollo Urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta.

"En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el Ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes."

⁶ "Artículo 113. No surtirán efectos los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan lo establecido en los planes o Programas de Desarrollo Urbano.

"No podrá inscribirse ningún acto, convenio, contrato o afectación en los registros públicos de la propiedad o en los catastros, que no se ajuste a lo dispuesto en la legislación de desarrollo urbano y en los planes o programas aplicables en la materia. ..."



A su vez, en el artículo 116⁷ de la ley en comento se dispone que las autoridades que expidan los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los derivados de éstos, que no gestionen su inscripción; así como las y los jefes de las oficinas de registro que se abstengan de llevarla a cabo o la realicen con deficiencia, serán sancionados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

Por lo anteriormente señalado, es válido sostener que existe suficiente asidero legal en la ley general de la materia para considerar que la obligación de las autoridades municipales de gestionar el debido y oportuno registro de sus planes y programas –previamente validados por la autoridad estatal– en el Registro de la Propiedad y del Comercio respectivo no implica una limitación irracional o contraria a las facultades previstas en el artículo 115, fracción V, incisos a) y d), de la Constitución General.

Dicha obligación deriva de la propia ley general de la materia, de cuyos preceptos antes descritos es dable considerar que la inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de los Programas de Desarrollo Urbano tiene como finalidad que los permisos, autorizaciones o licencias de uso de suelo o de las distintas acciones urbanísticas se expidan de conformidad con la normatividad con los planes y Programas de Desarrollo Urbano correspondientes a efecto de brindar seguridad jurídica a los particulares de que la respuesta al permiso o licencia que solicitan debe sujetarse a la normatividad aplicable.

Consecuentemente, estimo que la norma impugnada es constitucional, pues no restringe de manera absoluta las facultades del demandante para expedir permisos, autorizaciones o licencias de uso de suelo o de las distintas acciones urbanísticas.

II. Declaración de invalidez del oficio número SOPOT/0128/2019, de tres de mayo de dos mil diecinueve, suscrito por el secretario de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial de esa entidad federativa.

Comparto la declaratoria de invalidez del oficio SOPOT/0128/2019, de tres de mayo de dos mil diecinueve impugnado, por las siguientes razones adicionales.

⁷ "Artículo 116. Las autoridades que expidan los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los derivados de éstos, que no gestionen su inscripción; así como las y los jefes de las oficinas de registro que se abstengan de llevarla a cabo o la realicen con deficiencia, serán sancionados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables."



- La única manera en que el Poder Ejecutivo Estatal puede hacerse cargo de las atribuciones de expedir autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas constitucionalmente conferidas a los Municipios, es mediante la celebración de convenios de coordinación.
- De conformidad con el artículo 11, fracción XI, de la Ley General de Asentamientos Humanos,⁸ corresponde a los Municipios expedir las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o Programas de Desarrollo Urbano y sus correspondientes reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios.
- En términos del artículo 13 de la ley general de la materia,⁹ los gobiernos municipales y los de las entidades federativas podrán suscribir convenios de coordinación, con el propósito de que estos últimos asuman el ejercicio de funciones que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponden a los Municipios, o bien para que los Municipios asuman las funciones o servicios que les corresponden a las entidades federativas.

En conclusión, sumada a la indebida fundamentación y motivación del oficio impugnado, estimo que la determinación del Poder Ejecutivo Local demandado de atribuirse unilateralmente la facultad de expedir o autorizar licencias de urbanización, régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión fusión y uso de suelo resulta inconstitucional, estimo que en la sentencia también se debió dejar en claro que la única manera en que dicho órgano de gobierno puede realizar tales funciones, es mediante un convenio de coordinación celebrado entre partes.

Este voto se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁸ Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"...

"XI. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o Programas de Desarrollo Urbano y sus correspondientes reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios."

⁹ "Artículo 13. Los gobiernos municipales y los de las entidades federativas podrán suscribir convenios de coordinación, con el propósito de que estos últimos asuman el ejercicio de funciones que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponden a los Municipios, o bien para que los Municipios asuman las funciones o servicios que les corresponden a las entidades federativas."



Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 223/2019.

1. En sesión de once de enero de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia resolvió el asunto citado al rubro, promovido por el Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo, contra el artículo 33 de la Ley Estatal de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo,¹ publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el 17 de septiembre de 2017, y como su primer acto de aplicación el oficio SOPOT/0128/2019, de 3 de mayo de 2019, dirigido a la presidenta municipal, emitido por el secretario de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del Estado.

I. Postura mayoritaria.

2. En la resolución de la mayoría, se considera que el Municipio actor únicamente combatió la primera parte de la norma impugnada, que prevé que, a partir de la inscripción de un Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, el Municipio estará en posibilidad de expedir licencias o autorizaciones.

3. Al respecto, se consideró que la porción normativa impugnada sí establece la posibilidad de que el Municipio ejerza las facultades que constitucionalmente le corresponden. Además de que es criterio de este Alto Tribunal la constitucionalidad del registro o inscripción y publicación de los planes y programas municipales en la materia, como se ha sostenido, especialmente, en la controversia constitucional 94/2009.

4. Por otro lado, se estimó que el oficio de aplicación de la norma cuestionada resulta inválido por carecer de una debida fundamentación, ya que la legislación no faculta a la autoridad emisora para ordenar al propio Municipio actor que se abstuviera de ejercer las facultades constitucionales previstas en los incisos a) y d) del precepto 115 constitucional. Menos aún que el ejercicio de tales facultades deba recaer en el Gobierno del Estado de Hidalgo, a través de la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial.

¹ **Artículo 33.** A partir de la fecha de la inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, de un programa de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, la autoridad municipal podrá expedir licencias o autorizaciones de urbanización, licencias de régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, construcción, reconstrucción, ampliación o cualquier otra acción urbana considerada en su ámbito competencial de conformidad a la constancia de viabilidad emitida y dictamen de impacto urbano y vial expedido, ambos por la secretaría."



II. Razones de la concurrencia.

5. No obstante que, en la resolución de la mayoría se consideró que la segunda parte de la norma cuestionada no fue aplicada ni impugnada, me parece que en suplencia de la queja debió estudiarse y declararse su inconstitucionalidad. En efecto, la porción "*de conformidad a la constancia de viabilidad emitida y dictamen de impacto urbano y vial expedido, ambos por la secretaría*", desde mi punto de vista, supedita la facultad de la autoridad municipal a la eventual aprobación que diera el Gobierno Estatal a través de la secretaría correspondiente.
6. Es cierto que este Alto Tribunal ha reconocido la constitucionalidad del dictamen de congruencia previsto por la Ley General de Asentamientos Humanos, analizado, por ejemplo, en la controversia constitucional 94/2009. Sin embargo, tal requisito no podría ser equiparado con la constancia de viabilidad y el dictamen de impacto urbano y vial establecidos en la norma impugnada, aunque tengan algunas similitudes.
7. Lo anterior, dado que si bien el dictamen de congruencia es un requisito previsto por el artículo 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos previo a la inscripción de un programa en el registro público correspondiente,² lo cierto es que la constancia de viabilidad³ y el dictamen de impacto urbano y vial⁴

² "**Artículo 44.** El Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o Programa de Desarrollo Urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta."

³ "**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley, se entiende por: ...

IV Bis. Constancia de viabilidad: Al acto administrativo expedido por la secretaría, por el que se hace constar la aptitud de un determinado predio para el desarrollo de un conjunto urbano, fraccionamiento, subdivisión o régimen en condominio; ..."

⁴ "**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley, se entiende por: ...

X. Dictamen de estudio de impacto urbano y vial: El documento técnico expedido por la secretaría, mediante el cual se establecen las acciones compensatorias y mitigatorias del impacto de una acción urbana; ...

XIV. Estudio de impacto urbano y vial: El documento que los propietarios o promoventes de una acción urbana, deben de presentar a la secretaría, el cual contendrá los posibles efectos de aquellas acciones urbanas que por su magnitud y características ameritan su identificación, prevención y mitigación."



tienen una naturaleza distinta de acuerdo con lo previsto por la misma ley local, por lo que no sería posible equipararlos. Es decir, estos dos requisitos no operan en el mismo plano, pues estos últimos únicamente resultan aplicables en casos concretos de autorizaciones específicas.

8. El dictamen de congruencia es un trámite que debe cumplir el municipio frente al Estado, con la finalidad de acreditar que el programa urbano municipal es congruente con el estatal. Por tanto, es previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad. En cambio, la constancia de viabilidad y el dictamen de impacto urbano y vial son definidos separadamente en la ley local y es un trámite que se debe cubrir respecto de determinadas obras. En esos casos el particular es el que presenta el estudio de impacto urbano y vial para su eventual aprobación por el Estado.
9. Por estas razones, considero que estos últimos dos requisitos establecidos en la segunda parte de la norma impugnada debieron ser analizados e invalidados.

Este voto se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2018, RESUELTA EL VEINTITRÉS DE ENERO DE DOS MIL VEINTE POR EL TRIBUNAL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

criterio mayoritario que no se comparte	Los Congresos de los Estados no tienen competencia para establecer como requisito para ocupar cargos públicos, la nacionalidad mexicana por nacimiento.
Motivo del disenso	Si bien, comparto la invalidez de la porción normativa " por nacimiento ", de la fracción I, del artículo 123 de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, la razón en que debe sustentarse dicha invalidez atiende a que la porción impugnada no supera el test de razonabilidad.

Considero que, contrario a lo que sostiene la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, las Legislaturas Locales sí tienen competencia para establecer el requisito de mexicanidad por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos, por las siguientes razones:



1. En primer término, el artículo 32 de la Constitución Federal no establece que sea competencia exclusiva del Congreso de la Unión legislar sobre el requisito de ser mexicano por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos, pues dicho dispositivo, en su segundo párrafo, sólo dispone: "**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.**", de donde se puede advertir que esta porción literalmente establece, en primer lugar, que la Carta Magna reservó determinados cargos para los mexicanos por nacimiento, siempre y cuando tampoco adquieran otra nacionalidad y, en segundo lugar, que esa condición (no adquirir otra nacionalidad) también es aplicable a los casos en que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión, sin embargo, ello de ninguna manera conlleva a que sea facultad exclusiva de este órgano establecer o no el requisito de mexicano por nacimiento para acceder a un cargo público, sino que cuando decida preverlo –de manera excepcional y por razones plenamente justificadas– como exigencia para acceder a cargos públicos adicionales a los previstos en la Constitución, se entienda que también queda prohibida la adquisición de otra nacionalidad para quienes los desempeñen. En resumen, cuando la Constitución o el Congreso de la Unión exijan la mexicanidad por nacimiento, queda excluida la doble nacionalidad, pero cuando la exijan las leyes locales, no opera dicha exclusión.
2. Las materias reservadas al Congreso de la Unión están establecidas en el artículo 73 de la Constitución Federal, en las que en ningún apartado se encuentra la relativa a legislar el requisito de mexicano por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos, sino únicamente está en la fracción XVI, relativa a dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.
3. El **régimen federalista** instituido en el artículo 124 de la Constitución Federal, dispone que "**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.**"; disposición constitucional de la cual deduzco que para que pudiera limitarse a las Legislaturas Locales la posibilidad de exigir el requisito de mexicanidad por nacimiento para acceder a un cargo público estatal, sería necesaria la existencia de un **mandato expreso** –no implícito– en la Constitución Federal, del cual pudiera derivarse esa limitante, situación que en el caso no acontece.



Por lo anterior, considero que los Congresos de los Estados sí están facultados para establecer como requisito el ser mexicano por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos.

Ahora bien, a pesar de que las Legislaturas Locales, a mi parecer, cuentan con competencia para exigir el multicitado requisito, considero que debe declararse la invalidez de la porción "... **por nacimiento** ..." contenida en el artículo 123, fracción I, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, por resultar discriminatoria en perjuicio de los mexicanos por naturalización, al colocar a estos en una injustificada desventaja, es decir, actualiza una discriminación por origen nacional prohibida por el artículo 1o. constitucional, pues no se trata de un cargo estratégico, prioritario, ni estrechamente vinculado con la soberanía y seguridad nacional.

En efecto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido en diversos precedentes (**acción de inconstitucionalidad 48/2009**,¹ **acción de inconstitucionalidad 22/2011**² y **acción de inconstitucionalidad 20/2012**),³ lo siguiente:

- El artículo 32, de la Constitución Federal establece, entre otras cuestiones, que existen diversos cargos que se reservan a los mexicanos por nacimiento, ya que las funciones que conllevan son: I) estratégicas y prioritarias; II) tienen relación con la seguridad y defensa nacional; o III) se asocian con los intereses y el destino político de la Nación.
- Es importante fijar criterios tendientes a asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y "**una voluntad real de ser mexicano**" a efecto de garantizar que el ejercicio de cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano, esté libre de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países, de forma que no pueda ponerse en riesgo la soberanía y lealtad nacional.
- La facultad del Congreso de la Unión para establecer en las leyes la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad no es

¹ Resuelta en sesión de 14 de abril de 2011, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

² Resuelta en sesión de 31 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

³ Resuelta en sesión de 2 de julio de 2013, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.



irrestringida pues se debe satisfacer una razonabilidad en función del cargo del que se trate, es decir, la exigencia tiene que sostenerse en los fines que persigue el numeral 32, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de otra manera se constituiría una exigencia arbitraria que puede considerarse como una distinción discriminatoria para los mexicanos por naturalización.

En ese sentido, la porción normativa "**por nacimiento**", del artículo impugnado priva a los mexicanos por naturalización de acceder a un cargo público en el que las funciones encomendadas no se encuentran vinculadas con algún aspecto que guarde relación con la soberanía o seguridad nacional.

Consecuentemente, se debió declarar la invalidez de la porción normativa "**por nacimiento**" por resultar violatoria del derecho de igualdad y no discriminación, así como el de acceso a cualquier empleo o comisión del servicio público, previstos en el artículo 1o., párrafo quinto,⁴ y 35, fracción VI,⁵ de la Constitución Federal, en relación con los numerales 23.1, inciso c),⁶ y 24,⁷ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues establece una diferencia que constitucionalmente no se justifica.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 35/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 512, con número de registro digital: 29805.

⁴ "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."

⁵ "Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

"...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley."

⁶ "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."

⁷ "Artículo 24. Igualdad **ante la ley**

"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."

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

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.

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. DELITO DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EXPEDIR LA LEY GENERAL EN LA MATERIA.

IV. DESAPARICIÓN SIMULADA DE PERSONAS. LA PRUEBA INDICIARIA ES INSUFICIENTE POR SÍ MISMA PARA TENERLA POR ACREDITADA EN LA VÍA CORRESPONDIENTE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 35, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXISTIR INDICIOS DE", DE LA LEY DE DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA PARA PERSONAS DESAPARECIDAS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

V. DESAPARICIÓN SIMULADA DE PERSONAS. LA PROTECCIÓN DE LA QUE GOZA LA VÍCTIMA DE DESAPARICIÓN POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE UN DELITO SE VERÍA DEBILITADA SI BASTARAN MEROS INDICIOS PARA DESVIRTUAR LA DESAPARICIÓN Y EL RECONOCIMIENTO DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE ESAS PERSONAS EN SITUACIÓN VULNERABLE





NO PODRÍA HACERSE PLENAMENTE EFECTIVO AL RETORNAR A SU HOGAR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 35, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXISTIR INDICIOS DE", DE LA LEY DE DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA PARA PERSONAS DESAPARECIDAS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

VI. DESAPARICIÓN SIMULADA DE PERSONAS. LA DETERMINACIÓN DE QUE LA VÍCTIMA SIMULÓ SU DESAPARICIÓN BASADA SÓLO EN INDICIOS PODRÍA LLEVARLA A ENFRENTAR UNA RESPONSABILIDAD PENAL, ADEMÁS DE LA CIVIL, CON LO CUAL EXISTE LA POSIBILIDAD DE SU REVICTIMIZACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 35, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXISTIR INDICIOS DE", DE LA LEY DE DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA PARA PERSONAS DESAPARECIDAS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

VII. LEY GENERAL DE VÍCTIMAS. PRINCIPIOS RECTORES QUE IMPONE A LAS AUTORIDADES PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS.

VIII. DESAPARICIÓN SIMULADA DE PERSONAS. EL ESTABLECIMIENTO DE UN ESTÁNDAR DE PRUEBA TAN BAJO COMO LA MERA EXISTENCIA DE INDICIOS PARA PRESUMIR LA MALA FE DE LA PERSONA DESAPARECIDA Y SU RESPONSABILIDAD EN TAL DESAPARICIÓN, ASÍ COMO IMPONERLE LA CARGA DE LA PRUEBA PARA EVITAR LA PRIVACIÓN DE SUS DERECHOS, ES CONTRARIO A LAS GARANTÍAS DE PROTECCIÓN CON LAS QUE CUENTA EN SU CARÁCTER DE VÍCTIMA Y A LA OBLIGACIÓN DE PROMOVER, RESPETAR, PROTEGER Y GARANTIZAR SUS DERECHOS HUMANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 35, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXISTIR INDICIOS DE", DE LA LEY DE DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA PARA PERSONAS DESAPARECIDAS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

IX. DECLARACIÓN DE AUSENCIA DE PERSONAS DESAPARECIDAS. LA LEY FEDERAL DE DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA PARA PERSONAS DESAPARECIDAS NO PUEDE FUNGIR COMO PARÁMETRO DE CONTROL DE LA REGULARIDAD DE LAS LEYES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN AQUELLA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 35, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXISTIR INDICIOS DE", DE LA LEY DE DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA PARA PERSONAS DESAPARECIDAS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).



X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 35, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXISTIR INDICIOS DE", DE LA LEY DE DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA PARA PERSONAS DESAPARECIDAS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 30 DE JUNIO DE 2020.
PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ.
SECRETARIOS: DANIELA CARRASCO BERGE Y FERNANDO SOSA PASTRANA.

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

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 65/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve, específicamente, su artículo 35.

I. TRÁMITE

1. **Presentación del escrito.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, en adelante) ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veintiséis de junio de dos mil diecinueve.¹

¹ Tal y como se observa del sello fechador visible en el reverso de la página 30 del expediente en que se actúa.



2. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general que se impugna: Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza.

3. **Norma general cuya invalidez se demanda.** El artículo 35 de la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve.

4. **Concepto de invalidez de la CNDH.** La Comisión promovente, en su único concepto de invalidez, argumenta que el artículo 35 de la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza, vulnera los derechos humanos de seguridad jurídica y las garantías judiciales, particularmente el debido proceso y la audiencia, así como la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos, contenidos en los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Federal; 8 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Aunado a eso, la disposición reclamada resulta revictimizante para las personas que fueron desaparecidas de manera forzada.

5. La CNDH menciona que es necesario aclarar que uno de los efectos de la declaración especial de ausencia es la protección del patrimonio de la persona desaparecida. Al respecto, el artículo 33 de la ley local contempla el procedimiento para llevar a cabo la venta de los bienes de la persona desaparecida, siguiendo las disposiciones aplicables a las ventas judiciales.

6. Así, la inconstitucionalidad de la norma impugnada parte de que posibilita privar de los frutos y rentas de los bienes que recobre la persona que, habiendo sido declarada ausente, fuera localizada con vida o se pruebe que sigue con vida, por el solo hecho de existir meros indicios de que dicha persona simuló su desaparición con el fin de evadir responsabilidades, con lo que no se prueba plena y fehacientemente la supuesta simulación en un proceso ante autoridad jurisdiccional con las garantías judiciales necesarias.

7. En efecto, aunque el procedimiento se desahogue ante una autoridad jurisdiccional, la norma permite que sin los medios probatorios necesarios se determine la simulación de una desaparición forzada. La CNDH considera que



esta presunción debería ser *iuris tantum*, es decir, admitir prueba en contrario, pues, aunque no sea obligación de la víctima probar su desaparición forzada, al menos debería garantizarse un procedimiento con las formalidades esenciales, que posibilite una defensa adecuada.

8. Aunado, la CNDH arguye que la norma impugnada no determina la forma de valorar los indicios relacionados con la desaparición simulada, en contravención a las garantías judiciales y el debido proceso legal.

9. Lo anterior, ya que si bien el precepto puede considerarse como una sanción que atiende a un posible fraude a la ley, los hechos tienen que probarse plenamente, y no sólo con base en indicios. Más aún, considerando que tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen las formalidades esenciales de cualquier procedimiento. Sustenta su afirmación en las jurisprudencias de este Alto Tribunal, de título y subtítulo: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO."² y "DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES."³

10. Por tanto, precisa que la norma impugnada vulnera la garantía de audiencia, toda vez que no existe posibilidad de rendir las pruebas donde se acredite que existió o no la simulación; además de situar a la persona en un estado de incertidumbre sobre la supuesta simulación, al basarse solamente en una presunción.

11. Por otro lado, la CNDH argumenta que el precepto impugnado no aclara si será el órgano jurisdiccional competente en materia civil el que determine la existencia de indicios, o si será la Fiscalía Especializada derivado de su investigación, o el Juez penal que conozca de la causa.

² Tesis de jurisprudencia P./J. 47/95, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, diciembre de 1995, página 133 y registro digital: 200234.

³ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 106/2017 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 45, Tomo II, agosto de 2017, página 793 y registro digital: 2014864.



12. Finalmente, la CNDH arguye que la norma impugnada tiene un efecto revictimizante para las víctimas de desaparición forzada, pues invierte el principio de buena fe al que están obligadas las autoridades, en términos de la Ley General de Víctimas, ya que no deben criminalizarlas o responsabilizarlas por su situación.

13. **Informe del Poder Legislativo del Estado.** El Congreso del Estado de Coahuila sostiene, en esencia, la validez del precepto impugnado. En **primer** lugar, argumenta que la norma impugnada fue expedida de acuerdo con el procedimiento legislativo, respetando el principio de legalidad, toda vez que la aprobación de la ley que contiene la norma impugnada se realizó de acuerdo con la competencia otorgada por los artículos 71 y 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, así como 62 y 67, fracción I, de la Constitución Local.

14. Además, señala que la normatividad se emitió como parte de las obligaciones impuestas por los artículos 144 y noveno transitorio de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, que ordenan a las entidades federativas legislar en materia de declaración especial de ausencia. De ahí que ejerciera adecuadamente su competencia.

15. Como **segundo** punto, el Poder Legislativo Local arguye que la ley impugnada es acorde con el criterio establecido en la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas; incluso, previendo a la ley federal mencionada, y al Código Civil, a la Ley para la Familia, al Código Procesal Civil y al Código de Procedimientos Familiares todos locales, como disposiciones de aplicación supletoria.

16. Bajo esta línea, indica que el artículo 25 de la ley impugnada establece los efectos mínimos de la declaración especial de ausencia, los cuales buscan, entre otros, garantizar la protección del patrimonio de la persona desaparecida, incluyendo los bienes adquiridos a crédito y cuyos plazos de amortización se encuentren vigentes, así como bienes sujetos a hipoteca; además de la protección de su familia, y la forma y plazos para que los familiares, previo control judicial, puedan acceder a dicho patrimonio.



17. Así, considera que el sistema de la ley impugnada se armoniza plenamente con las disposiciones del Código Civil y del Código de Procedimientos Civiles Locales. Especialmente, considera las disposiciones aplicables para albaceas (artículos 28, 29 y 1148 del Código Civil Local), de las que derivan principios generales que mantienen la validez de los actos realizados por quien en apariencia tiene derecho, en los distintos supuestos para los actos de disposición de bienes, dependiendo de la buena o mala fe de los titulares aparentes.

18. Igualmente, precisa que el artículo 816 del Código Civil Local establece que, si el que entró en posesión de la herencia y la perdió después por incapacidad, hubiere enajenado o gravado en todo o parte de los bienes, antes de ser citado en el juicio de incapacidad, y aquel con quien contrató hubiere tenido buena fe, el contrato subsistirá, más se está obligado a indemnizar por daños y perjuicios; y el artículo 817, regula los efectos jurídicos de un caso especial de disposición de un heredero aparente.

19. Las disposiciones antes mencionadas pueden ser aplicadas por "analogía de razón" a casos semejantes, ya que no existe diferencia fundamental; además, tampoco existe incongruencia para que a falta de disposición expresa se apliquen preceptos que resuelvan casos iguales o semejantes, toda vez que donde existe la misma razón debe existir la misma disposición.

20. De ahí que resulten aplicables las disposiciones antes mencionadas a los procesos donde se busque comprobar la simulación de la desaparición forzada para evadir responsabilidades. Pues, tanto la figura de la herencia, como las enajenaciones efectuadas con este motivo, presuponen la buena fe del enajenante y del adquirente, al igual que el precepto impugnado, al buscar la protección integral de los bienes, frutos y rentas de la persona desaparecida.

21. No obstante, a decir del Poder Legislativo Local, la mala fe justifica el derecho de reivindicación de esos frutos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1715 del Código Civil de la entidad que señala el derecho del poseedor de buena fe para hacer suyos los frutos percibidos, mientras su buena fe no sea interrumpida.



22. Asimismo, el Código Civil Local prevé en la sección relativa a "la presunción de muerte del ausente" (artículos 134 a 144) que, si el ausente se presenta después de la declaración de ausencia, pero antes de la declaración de presunción de muerte, recobrará sus derechos y bienes, así como el precio de los que se hubieren enajenado. Sin embargo, los que han tenido la posesión provisional mantendrán todos los frutos industriales producidos y la mitad de los frutos naturales y civiles. Igualmente, en caso de ser declarado presuntamente fallecido, no podrá reclamar los frutos. Ambos supuestos presumen la buena fe del enajenante.

23. En **tercer** lugar, el Poder Legislativo Local sostiene que es infundado que no se tenga que acreditar plenamente la simulación de la desaparición ante la autoridad jurisdiccional, ya que el indicio es un hecho acreditado que, a través de la inferencia, puede llevar al conocimiento de otro hecho; lo considera como un elemento más de la prueba indiciaria, lo que nace como fuente de prueba, y luego se transforma en medio de prueba, para pasar por un desarrollo lógico del cual se pueda inferir el descubrimiento de otro hecho, para finalmente llegar a una prueba indiciaria.

24. Así, sostiene que el indicio es un hecho probado, que se diferencia de la mera sospecha, pues presupone necesariamente la demostración de circunstancias indispensables por las que se arguye, indirecta pero lógicamente, el hecho que hay que probar mediante un proceso deductivo, con la misma certeza que la prueba directa.

25. Para lo anterior, el Código Procesal Civil Local, de aplicación supletoria, establece las reglas generales de la fase probatoria de todo juicio, previendo los indicios como uno de los medios de prueba para producir convicción, en el artículo 427. Derivándose que, la existencia de indicios no prejuzga sobre un procedimiento llevado ante el órgano jurisdiccional en donde se respeten y salvaguarden todas las garantías. Pues nada impide acreditar la veracidad de un hecho porque el juzgador se valga de presunciones derivadas de indicios, ya que éstos cumplirán con los principios de la lógica inferencial y de probabilidad que se encuentran previstos en el artículo 513 del Código Procesal Civil Local, apoyados de la lógica y la experiencia misma, razón por la que al concurrir se da un alto grado de probabilidad de que los hechos generen la presunción de certeza.



26. Por tanto, considera infundado que se transgreda el derecho humano al debido proceso, dado que, si la autoridad jurisdiccional aprecia los indicios hasta poder considerarlos, en su conjunto, como prueba suficiente para establecer un hecho, de acuerdo con los artículos 498, 499 y 513 del Código Procesal Civil Local, no incurre con ello en violaciones a derechos humanos.

27. Asimismo, indica que el procedimiento de recuperación de bienes es llevado ante la autoridad jurisdiccional, en el mismo sentido que el procedimiento de declaración especial de ausencia y del control judicial para acceder al patrimonio de la persona desaparecida, de acuerdo con el tercer párrafo del artículo 29 de la ley impugnada.

28. Añade que la prueba indiciaria es compatible con el principio de presunción de inocencia y no propicia la revictimización, pues en aquellos casos donde no exista una prueba directa, válidamente puede sostenerse la misma en una serie de inferencias lógicas extraídas a partir de los hechos acreditados en la causa. Aclarando que dicha prueba no debe confundirse con un cúmulo de sospechas, sino que la misma debe estimarse actualizada solamente cuando los hechos acreditados dan lugar de forma natural y lógica a una serie de conclusiones, mismas que a su vez deben sujetarse a un examen de razonabilidad y contraste con otras posibilidades. Pues, sólo en ese caso, se estará ante una prueba plena circunstancial con fiabilidad y certeza suficiente para sustentar una decisión y establecer una verdad formal. Apoya su afirmación en la tesis de título y subtítulo: "PRUEBA INDICIARIA O CIRCUNSTANCIAL. SU NATURALEZA Y ALCANCES."⁴

29. En su **cuarto** argumento, el Congreso Local arguye que es infundada la supuesta violación al derecho de audiencia, de ofrecer y desahogar pruebas, y de emitir alegatos. Esto, ya que los artículos 496 a 500 del Código Procesal Civil Local establecen a detalle las reglas generales relativas a la fase probatoria, incluyendo lo relacionado al ofrecimiento y admisión de pruebas, entre las que se encuentran los indicios, precedido por la regulación de la audiencia de

⁴ Tesis 1a. CCLXXXIII/2013 (10a.), de la Primera Sala de este Alto Tribunal, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 1058 y registro digital: 2004757.



pruebas y alegatos, donde se respetan los principios de seguridad jurídica, debido proceso y audiencia.

30. En un **quinto** punto, sostiene que la ley impugnada prevé la posibilidad de interponer recurso de apelación en contra del órgano que niegue la declaración especial de ausencia, mismo que no tiene impedimento para ser interpuesto en caso de inconformidad con la decisión judicial respecto al destino de los frutos y rentas de los bienes de la persona localizada.

31. Como **sexto** argumento, la Legislatura Estatal precisa que, respecto a la valoración de la presunción legal, cabe señalar que la presunción relativa en materia civil tiene eficacia probatoria plena por ley, y para destruir su efecto es insuficiente oponer indicios, sino que se concluye que la idoneidad de la contraprueba ha de ser tal que resulte contundente para vencer la plenitud que la ley le atribuye; de manera que, si el demandado no ofrece prueba alguna o sólo aporta indicios no articulados entre sí, o varias pruebas disociadas que no sean plenas, entonces no es posible vencer la solidez atribuida a la presunción relativa.

32. En consecuencia, al pronunciarse la resolución de primera instancia, de manera especial han de ser consideradas las presunciones legales y humanas previstas en la normatividad impugnada conforme a las reglas del Código de Procedimientos Civiles local, y con base en los principios que las rigen.

33. En su **séptimo** punto, el Poder Legislativo Local precisa que no se vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica, pues en la exposición de motivos se muestra un planteamiento general y objetivo del problema presentado, explicando las soluciones propuestas.

34. De lo que, aun cuando no se encuentre considerada en la exposición de motivos la norma impugnada, el Congreso Local estaba facultado para emitirla; así, la simple lectura permite dilucidar la intención del legislador, máxime que se trata de una situación que es un hecho notorio y que no requiere de un grado de conocimiento en cierta materia, sin que esto implique la necesidad de una motivación específica. Sostiene su afirmación en la tesis de este Pleno, de rubro: "FINES EXTRAFISCALES. NO NECESARIAMENTE DERIVAN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY CORRESPONDIENTE O DEL PROCESO



LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN, SINO QUE PUEDEN DEDUCIRSE DEL PRECEPTO QUE LOS ESTABLEZCA."⁵

35. Por tanto, los hechos notorios contenidos en las normas que hoy se impugnan y otros ordenamientos no requieren de un grado de conocimiento amplio, sino del mero sentido común, no siendo necesario que el legislador lo explicara de forma rigurosa. Apoya su dicho en la jurisprudencia de rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO."⁶

36. Contrario a lo que sostiene la CNDH, se debe precisar que la exposición de motivos cumple con el análisis de constitucionalidad de las normas, pues la fundamentación se satisfizo al actuar dentro de los límites de las atribuciones, y la motivación al referirse a las relaciones sociales que debían ser reguladas. Sostiene su afirmación en las tesis de rubros: "EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y DETERMINACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL LEGISLADOR. FUNCIONES QUE CUMPLEN EN EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS."⁷ y "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LEYES QUE DAN TRATO DESIGUAL A SUPUESTOS DE HECHO EQUIVALENTES. NO NECESARIAMENTE DERIVAN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY CORRESPONDIENTE O DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN, SINO QUE PUEDEN DEDUCIRSE DEL PRECEPTO QUE LO ESTABLEZCA."⁸

37. En su **octavo** y último argumento, el Poder Legislativo Local señala que se ha establecido en el caso de las presunciones legales insertas en la norma, verbigracia en los delitos en materia penal (por ejemplo, en el contrabando presunto), no violan el principio de presunción de inocencia en su vertiente de regla probatoria. Por lo tanto, en modo alguno la norma impugnada transgrede

⁵ Tesis P. XXXIII/2007, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 20 y registro digital: 170741.

⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 74/2006, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963 y registro digital: 174899.

⁷ Tesis aislada 1a. LX/2011, de la Primera Sala de esta Suprema Corte, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, abril de 2011, página 308 y registro digital: 162371.

⁸ Tesis aislada 2a. XXVII/2009, de la Segunda Sala de esta Suprema Corte, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 470 y registro digital: 167712.



los principios de seguridad jurídica y legalidad. Lo anterior, en cualquier caso, no exige de que quien ejerza la acción debe realizar las indagatorias correspondientes y adminicular los elementos de prueba que permitan demostrar la existencia de la hipótesis marcada por la ley, ni tampoco releva al juzgador de analizar todas las pruebas del proceso. Así, la presunción de inocencia sólo se enerva en la medida en que existan pruebas suficientes que acrediten la responsabilidad del inculpado, y que éstas no hayan sido desvirtuadas. Sirve de apoyo: "CONTRABANDO PRESUNTO. EL ARTÍCULO 103, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE PREVÉ DICHO DELITO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SU VERTIENTE DE REGLA PROBATORIA."⁹

38. El Congreso Local sostiene que las consecuencias generadas se ven reflejadas en la hipótesis normativa impugnada, pues se refiere a la consecuencia legal de que una persona simule su desaparición con miras a evadir responsabilidades.

39. Finalmente, concluye sosteniendo la constitucionalidad del artículo 35 de la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza.

40. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado.** El Poder Ejecutivo de Coahuila argumenta la constitucionalidad del artículo impugnado, en esencia, en los mismos términos que el Congreso Local en sus puntos primero a sexto, por lo que resulta innecesaria su síntesis, atendiendo al principio de economía procesal.¹⁰

41. **Opinión del fiscal general de la República.** El fiscal no formuló opinión en el presente asunto.

42. **Cierre de instrucción.** Visto el estado procesal de los autos, el día quince de noviembre de dos mil diecinueve, con fundamento en el artículo 68,

⁹ Tesis de jurisprudencia 1a. 55/2013 (10a.), de la Primera Sala de este Alto Tribunal, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 282 y registro digital: 2004173.

¹⁰ Al respecto, cabe aclarar que el Poder Ejecutivo Local expone los mismos seis argumentos contenidos en los párrafos 13 a 39 de la presente resolución, salvo lo argüido en los párrafos 17 a 22.



párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá dictó auto de cierre de instrucción.

II. Competencia

43. 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,¹¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹² así como el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013 de este Tribunal Pleno;¹³ toda vez que se plantea la posible contradicción entre el artículo 35 de la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹¹ **"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."

¹² **"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 **"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."



III. Oportunidad

44. El plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnado.¹⁴

45. El Decreto 261 por el que se expide la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza se publicó el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve.¹⁵ Por lo que el plazo para su impugnación transcurrió del veintinueve de mayo al veintisiete de junio, ambos de dos mil diecinueve.

46. En el caso, la demanda de la CNDH se recibió el veintiséis de junio de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.¹⁶ Por tanto, cabe concluir que su presentación resulta oportuna.

IV. Legitimación

47. La CNDH se encuentra legitimada para promover la presente acción de inconstitucionalidad, al sostener que una ley de carácter local vulnera diversos derechos humanos establecidos tanto en la Constitución Federal, como en diversos tratados internacionales de los que México es Parte.¹⁷

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 105. ...

"II. ... Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma ..."

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 ..."

¹⁵ Véase páginas 32 a 36 del expediente en que se actúa.

¹⁶ Tal y como se observa del sello fechador en el reverso de la página 30 del expediente en que se actúa.

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



48. En ese sentido, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos faculta al presidente de ésta, para promover las acciones de inconstitucionalidad que le correspondan.¹⁸ Ahora bien, la demanda es suscrita por Luis Raúl González Pérez, quien se ostenta como presidente de dicha Comisión, lo que acredita con copia certificada del acuerdo de designación de trece de noviembre de dos mil catorce, emitido por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.¹⁹

49. En consecuencia, se debe colegir que dicho servidor tiene la representación del órgano legitimado para promover la presente acción de inconstitucionalidad.²⁰

V. Causales de improcedencia

50. El Poder Ejecutivo de Coahuila plantea que no se le atribuye de forma directa algún acto violatorio o concepto de invalidez en cuanto a la promulga-

"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, ... 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 ..."

¹⁸ **"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."

¹⁹ Véase página 31 del expediente en que se actúa.

²⁰ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"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 ..."

"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."



ción de la norma impugnada, pues al ordenar la impresión, publicación, circulación y debido cumplimiento del decreto remitido por el Congreso Local, sólo actuó en ejercicio de su competencia.

51. Dicho argumento debe ser desestimado, dado que no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en la ley reglamentaria de la materia, pues 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.²¹

52. Al no haber prosperado la causal de improcedencia hecha valer y no haberse planteado alguna otra ni advertirse por parte de esta Suprema Corte alguna de oficio, procede estudiar la cuestión planteada.

VI. Consideraciones y fundamentos

53. La CNDH argumenta, en esencia, que el artículo impugnado vulnera los derechos humanos de seguridad jurídica y las garantías judiciales, al permitir que se prive de la recuperación de frutos y rentas de los bienes a la persona declarada ausente por el hecho de existir indicios de que esta simuló su desaparición para evadir responsabilidades; lo que, además, resulta revictimizante para las personas que fueron desaparecidas de manera forzada.

54. A fin de dar respuesta a dicho planteamiento y retomando lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 44/2019, se hará primero referencia a los antecedentes legislativos en la materia (A) y, posteriormente, se realizará el estudio de la alegada inconstitucionalidad de la disposición (B).

²¹ Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 38/2010, 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 Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES." Consultable en la Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419 y registro digital: 164865.



A. Antecedentes legislativos

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

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

"Esto incluye la instrumentación de protocolos de búsqueda conforme a la legislación aplicable y los tratados internacionales de los que México sea Parte.

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

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

"La Comisión Ejecutiva con cargo a los recursos autorizados para tal fin, así como las Comisiones de víctimas de las entidades federativas con cargo a su fondo estatal, según corresponda, podrán cubrir los costos de los exámenes a que se refiere el párrafo anterior. Sólo se podrán contratar servicios de expertos independientes o peritos internacionales, cuando no se cuente con personal nacional capacitado en la materia.



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

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

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

56. Cabe señalar que este último párrafo fue reformado el tres de enero de dos mil diecisiete, en el dictamen de la Cámara de Diputados de dieciséis de abril de dos mil trece, en virtud del cual se justificó dicha reforma, se expuso lo siguiente:

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

"Asimismo, la inclusión derechos de las víctimas directas, indirectas y potenciales con la consiguiente obligación del Estado para que a través de los tres



órdenes de gobierno se garantice y salvaguarde sus derechos, hace aún más fuerte y viable la aplicación de la ley.

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

57. A raíz de la reforma constitucional de diez de julio de dos mil quince, se otorgó al Congreso de la Unión la facultad para expedir la ley general que estableciera como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en materia de desaparición forzada de personas, la cual debía expedirse dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del decreto.²² Dicha ley general debía contemplar, además, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios. Por tanto, el artículo 73, fracción XXI, inciso a), quedó de la forma siguiente:

"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."

²² "**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en las materias que se adicionan por virtud del presente decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo ..."



58. En uso de su facultad, el Congreso de la Unión expidió el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.²³ En el capítulo tercero del título cuarto de esta ley, denominado "De los derechos de las víctimas" se previó lo siguiente:

"Capítulo tercero
"De la declaración especial de ausencia

"Artículo 142. Los familiares, otras personas legitimadas por la ley y el Ministerio Público podrán solicitar a la autoridad jurisdiccional en materia civil que corresponda según la competencia, que emita la declaración especial de ausencia en términos de lo dispuesto en esta ley y las leyes aplicables.

"El procedimiento de declaración especial de ausencia será estrictamente voluntario. Las autoridades en contacto con los familiares deberán informar del procedimiento y efectos de la declaración a éstos."

"Artículo 143. Para determinar la competencia de la autoridad jurisdiccional que conozca de la declaración especial de ausencia se estará a cualquiera de los siguientes criterios:

"I. El último domicilio de la persona desaparecida;

"II. El domicilio de la persona quien promueva la acción;

"III. El lugar en donde se presuma que ocurrió la desaparición, o

²³ Esta ley general dispone en su artículo inicial: "Artículo 1. La presente ley es de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio nacional, de conformidad con el mandato establecido en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.". Asimismo, de acuerdo con la fracción V del artículo 2, de la misma, entre sus objetivos se encuentra garantizar la protección integral de los derechos de las personas desaparecidas hasta que se conozca su suerte o paradero, así como la atención, asistencia y protección y, en su caso, la reparación integral y las garantías de no repetición necesarias. Asimismo, cabe señalar que el artículo 144 dispuso que la Federación y las entidades federativas debían establecer el procedimiento para la declaración especial de ausencia aplicable en su jurisdicción.



"IV. El lugar en donde se esté llevando a cabo la investigación."

"Artículo 144. Las leyes de la Federación y de las entidades federativas deben establecer el procedimiento a que se refiere este capítulo, sin que el plazo para resolver sobre la declaración especial de ausencia exceda de seis meses a partir de iniciado el procedimiento.

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

"El procedimiento de declaración especial de ausencia podrá solicitarse a partir de los tres meses de que se haya hecho la denuncia o reporte de desaparición, o la presentación de queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o ante un organismo público de protección de los derechos humanos de las entidades federativas.

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

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

"Artículo 145. La declaración especial de ausencia tiene como finalidad:

"I. Reconocer y proteger la personalidad jurídica y los derechos de la persona desaparecida, y



"II. Otorgar las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a los familiares de la persona desaparecida."

"Artículo 146. La declaración especial de ausencia tendrá, como mínimo, los siguientes efectos:

"I. Garantizar la conservación de la patria potestad de la persona desaparecida y la protección de los derechos y bienes de las y los hijos menores de 18 años de edad a través de quien pueda ejercer la patria potestad o, en su caso, a través de la designación de un tutor, atendiendo al principio del interés superior de la niñez;

"II. Fijar los derechos de guarda y custodia de las personas menores de 18 años de edad en los términos de la legislación civil aplicable;

"III. Proteger el patrimonio de la persona desaparecida, incluyendo los bienes adquiridos a crédito y cuyos plazos de amortización se encuentren vigentes, así como de los bienes sujetos a hipoteca;

"IV. Fijar la forma y plazos para que los familiares u otras personas legitimadas por la ley, pueden acceder, previo control judicial, al patrimonio de la persona desaparecida;

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

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

"VII. Declarar la inexigibilidad temporal de deberes o responsabilidades que la persona desaparecida tenía a su cargo;

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



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

"Artículo 147. La declaración especial de ausencia sólo tiene efectos de carácter civil, por lo que no produce efectos de prescripción penal ni constituye prueba plena en otros procesos judiciales."

"Artículo 148. La Comisión Nacional de Búsqueda debe continuar con la búsqueda, de conformidad con esta ley, así como de las Fiscalías Especializadas de continuar con la investigación y persecución de los delitos previstos en esta ley, aun cuando alguno de los familiares o persona legitimada haya solicitado la declaración especial de ausencia."

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

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

59. Por último y como complemento a lo anterior, el artículo noveno transitorio de la ley general estableció que:

"Noveno. El Congreso de la Unión deberá legislar en materia de declaración especial de ausencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente decreto."

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

"En aquellas entidades federativas en las que no se haya llevado a cabo la armonización prevista en el capítulo tercero del título cuarto de esta ley, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, resultarán aplicables las disposiciones del referido capítulo no obstante lo previsto en la legislación local aplicable."



60. Bajo este parámetro, se procede ahora a analizar la validez constitucional del artículo impugnado.

B. Inconstitucionalidad del artículo 35 de la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza

61. Reseñado lo anterior, se procede a analizar la alegada inconstitucionalidad del artículo impugnado por la CNDH, que al tenor señala:

"Artículo 35. Si la persona desaparecida de la cual se emitió una declaración especial de ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de existir indicios de que la persona simuló su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de éstos frutos ni rentas y, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición."

62. Este Tribunal Pleno considera que los argumentos hechos valer por la CNDH son esencialmente **fundados**. Para efectos de demostrarlo, se estima necesario reseñar diversos aspectos de la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza bajo análisis, a saber:

- Su objeto, entre otros, consiste en establecer un procedimiento local para la emisión de la declaración especial de ausencia, así como señalar sus efectos hacia la persona desaparecida, los familiares o personas legitimadas por ley, una vez que ésta es emitida por el órgano jurisdiccional competente (artículo 1).²⁴

²⁴ **Artículo 1.** La presente ley es de orden público, interés social y tiene por objeto:

"I. Reconocer, proteger y garantizar la continuidad de la personalidad jurídica y los derechos de la persona desaparecida;

"II. Brindar certeza jurídica a la representación de los intereses y derechos de la persona desaparecida;

"III. Otorgar las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a los familiares de la persona desaparecida;

"IV. Establecer los efectos de la declaración especial de ausencia respecto de la persona desaparecida, los familiares o personas legitimadas por ley; y,



- La declaración especial de ausencia a la que se refiere la ley debe entenderse como la que está dirigida a personas cuyo paradero se desconoce y se presume, por cualquier indicio, que su ausencia se encuentra relacionada con la comisión de un delito (artículo 3, fracciones IV y X).²⁵

- A falta de disposición expresa de la ley, se aplicará de manera supletoria la legislación homóloga federal, así como la legislación en materia civil, familiar, procesal civil y procesal familiar aplicable (artículo 2).²⁶

- Por órgano jurisdiccional debe entenderse que es el juzgado competente, en términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción IX, y quinto transitorio.²⁷

"V. Establecer el procedimiento en el Estado para la emisión de la declaración especial de ausencia. "Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de reconocer la validez y los efectos de la declaración especial de ausencia, expedida por el órgano jurisdiccional competente, así como los particulares cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten los derechos de las personas desaparecidas o sus familiares, en términos de esta ley."

²⁵ "Artículo 3. Para efectos de esta ley se entiende por: ...

"IV. Declaración especial de ausencia: La declaración especial de ausencia para personas desaparecidas;

" ...

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

²⁶ "Artículo 2. La presente ley se interpretará favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de la persona desaparecida y sus familiares, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con los tratados internacionales en materia de derechos humanos en los que el Estado Mexicano sea Parte, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Coahuila de Zaragoza y demás normativa aplicable.

"A falta de disposición expresa en esta ley, se aplicará de manera supletoria en todo lo que beneficie, la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas, el Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley para la Familia de Coahuila de Zaragoza, el Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza y el Código de Procedimientos Familiares para el Estado de Coahuila de Zaragoza."

²⁷ "Artículo 3. Para efectos de esta ley se entiende por: ...

"IX. Órgano jurisdiccional: El Juzgado de primera instancia en materia familiar del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, competente para conocer del procedimiento para la declaración especial de ausencia."

"Quinto. Los Jueces de Primera Instancia en Materia Familiar, conocerán del procedimiento de declaración especial de ausencia, una vez transcurridos ciento ochenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

"En tanto no concluya el plazo a que se refiere el párrafo anterior, los Jueces de Primera Instancia en Materia Civil conocerán del procedimiento de declaración especial de ausencia, conforme lo establece la presente ley."



63. Ahora bien, el problema central planteado por la CNDH estriba en determinar si es válido el estándar de prueba previsto en el artículo 35 reclamado. De su redacción se advierte que el enunciado "en caso de existir indicios de que la persona simuló su desaparición deliberada para evadir responsabilidades", supone que al momento de llevarse ante los tribunales una controversia judicial sobre la titularidad de los frutos y rentas de los bienes de una persona declarada judicialmente como ausente, la facultad de los juzgadores para valorar las pruebas vertidas en este conflicto de naturaleza civil queda circunscrita a verificar si existen "indicios" de ese proceder, para condenar, en su caso, la pérdida de dichos rendimientos patrimoniales.

64. Tal y como lo plantea la CNDH, la expresión "existir indicios de", anula la obligación de la autoridad judicial de fundar y motivar su sentencia en la valoración de otro tipo de pruebas conforme a las reglas del procedimiento, ya que dicha expresión otorga preponderancia a la prueba indiciaria sin considerar que la codificación de esa materia ofrece al juzgador una diversidad de reglas para que los tribunales adquieran convicción respecto de los hechos afirmados o negados en el litigio.

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

66. En efecto, el párrafo primero del artículo 21 de la Ley General de Víctimas establece que "[t]oda víctima de desaparición tiene derecho a que las autoridades desplieguen las acciones necesarias (sic) para su protección con el objetivo de preservar, al máximo posible, su vida y su integridad física y psicológica ..."; mientras que el último párrafo dispone que "[c]on independencia de



los derechos previstos en esta ley, el reconocimiento de la personalidad jurídica de las víctimas de desaparición de personas y el procedimiento para conocer y resolver las acciones judiciales de declaración especial de ausencia por desaparición se sujetarán a lo que dispongan las leyes en la materia, a fin de que las víctimas indirectas ejerzan de manera expedita los derechos patrimoniales y familiares del ausente para salvaguardar los intereses esenciales del núcleo familiar ...". De esta regulación se extrae, por un lado, que esa protección de la que goza la víctima de desaparición por la presunta comisión de un delito, se vería debilitada si bastaran meros "indicios" para desvirtuar dicha desaparición; y por otro lado, que el reconocimiento de la personalidad jurídica de esas personas en situación vulnerable, tampoco pudiera hacerse plenamente efectiva al retornar a su hogar, por la simple imputación de indicios que hagan pensar que se alejó de su familia y de sus actividades laborales voluntariamente, a pesar de que ya se desahogó todo un procedimiento judicial en el que se le declaró formalmente ausente.

67. En este sentido, no debe olvidarse que el artículo 35 impugnado parte del supuesto de que se dirige a regular el caso de las personas respecto de las cuales ya se emitió una declaración especial de ausencia, es decir, de individuos que judicialmente ya fueron declarados ausentes porque su paradero se desconoce, y además, se presume que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito, previa sustanciación de todo un procedimiento en el que inclusive se publican edictos para llamar a las personas que pudieran tener un derecho en el trámite de la declaración especial de ausencia, en términos del artículo 20 de la propia ley a la que pertenece el artículo 35 reclamado, en los siguientes términos:

"Artículo 20. Transcurridos quince días hábiles desde la fecha de la última publicación de los edictos en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, si no hubiere oposición de alguna persona interesada, el órgano jurisdiccional resolverá, en forma definitiva, sobre la declaración especial de ausencia.

"El órgano jurisdiccional fijará como fecha de la ausencia por desaparición de personas, aquel en el que se le haya visto por última vez, salvo prueba fehaciente en contrario.



"Si hubiere oposición de alguna persona interesada, el órgano jurisdiccional no podrá resolver sobre la declaración especial de ausencia sin escuchar a la persona y hacerse llegar la información o las pruebas que crea oportunas para la resolución que corresponda, en definitiva.

"El órgano jurisdiccional, podrá llevar a cabo una audiencia para el desahogo de las pruebas a que se hace referencia en el párrafo anterior y que así lo requieran, luego de que estas hayan sido desahogadas, se dará a las partes la oportunidad de alegar y posteriormente emitir la resolución que corresponda.

"Los familiares podrán desistirse de la solicitud, en cualquier momento antes de que se emita la declaratoria especial de ausencia, sin perjuicio de su derecho a ejercerlo posteriormente."

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

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

70. Por ello, sin desconocer el valor de la prueba indiciaria como un medio útil y reconocido por la ley para demostrar los hechos afirmados o negados en el juicio, en el caso concreto el legislador colocó esa prueba como un factor que,



aisladamente considerado resulta suficiente y determinante, bajo cualquier circunstancia, para tener por probado el ocultamiento voluntario de un individuo, lo cual reduce las amplias facultades del juzgador para apreciar los hechos conforme todas las demás pruebas aportadas al expediente respectivo.

71. En este sentido, también debe tenerse en cuenta que entre los efectos de la declaración especial de ausencia se encuentran la inexistencia temporal de las obligaciones o responsabilidades que la persona desaparecida tenía a su cargo, y la suspensión provisional de actos judiciales, mercantiles, civiles o administrativos, promovidos en su contra (artículo 25);²⁸ así como el diferimiento de

²⁸ **Artículo 25.** La declaración especial de ausencia tendrá como mínimo, los siguientes efectos:

"I. Garantizar y asegurar la continuidad de la personalidad jurídica de la persona desaparecida y el reconocimiento de la ausencia desde la fecha en que se consigna el hecho en la denuncia o en el reporte;

"II. Garantizar la conservación de la patria potestad de la persona desaparecida en relación con los hijos menores de dieciocho años de edad, bajo el principio del interés superior de la niñez;

"III. Garantizar la protección de los derechos y bienes de los hijos menores de dieciocho años de edad, atendiendo al principio del interés superior de la niñez, a través de quien pueda ejercer la patria potestad, o en su caso, a través de la designación de un tutor;

"IV. Fijar los derechos de guarda y custodia de las personas menores de dieciocho años de edad, en términos de la legislación aplicable;

"V. Garantizar la protección del patrimonio de la persona desaparecida, incluyendo los bienes adquiridos a crédito y cuyos plazos de amortización se encuentren vigentes, así como de los bienes sujetos a hipoteca;

"VI. Declarar la inexistencia temporal de obligaciones o responsabilidades que la persona desaparecida tenía a su cargo, incluyendo aquellas derivadas de la adquisición de bienes a crédito y cuyos plazos de amortización se encuentren vigentes;

"VII. Fijar la forma y plazos para que los familiares u otras personas legitimadas por ley, puedan acceder previo control judicial, al patrimonio de la persona desaparecida;

"VIII. Suspender de forma provisional los actos judiciales, mercantiles, civiles o administrativos en contra de los derechos o bienes de la persona desaparecida;

"IX. El nombramiento de un representante legal con facultad de ejercer actos de administración y dominio de la persona desaparecida;

"X. La protección de los derechos de los familiares, particularmente de hijas e hijos menores de dieciocho años de edad, a percibir las prestaciones que la persona desaparecida recibía con anterioridad a la desaparición;

"XI. Disolución de la sociedad conyugal. La persona cónyuge presente recibirá los bienes que le correspondan hasta el día en que la declaración especial de ausencia haya causado ejecutoria;

"XII. Disolución del vínculo matrimonial a petición expresa de la persona cónyuge presente, quedando en todo caso el derecho para ejercitarlo desde la solicitud, durante el procedimiento o en cualquier momento posterior a la declaración especial de ausencia;



las obligaciones de carácter mercantil y fiscal hasta en tanto sea localizada con o sin vida (artículo 32),²⁹ entre muchos otros efectos de naturaleza análoga.

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

73. Tal es el caso del delito de insolvencia fraudulenta en perjuicio de acreedores, previsto en el artículo 297 del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, el cual tipifica y sanciona a quienes realicen actos de disposición gratuitos u onerosos, de sus bienes o valores, que le permitan eludir total o parcialmente obligaciones a su cargo con respecto a uno o más acreedores.³⁰

74. Por otra parte, en el escrito de demanda la CNDH también argumentó que la norma reclamada causa un efecto revictimizante, lo que también resulta **fundado** respecto de la porción normativa "existir indicios de", pues uno de los principios en materia de personas desaparecidas que recoge la legislación general de la materia es precisamente el de no agravar su condición, obstaculi-

"XIII. Toda medida apropiada que resulte necesaria y útil para salvaguardar los derechos de la persona desaparecida y sus familiares;

"XIV. Las que el órgano jurisdiccional determine, considerando la información que se tenga sobre las circunstancias y necesidades de cada caso; y,

"XV. Los demás aplicables en otras figuras de la legislación civil, familiar y de los derechos de las víctimas del Estado y que sean solicitados por los sujetos legitimados en la presente ley."

²⁹ **Artículo 32.** Las obligaciones de carácter mercantil y fiscal a las que se encuentra sujeta la persona declarada como ausente por desaparición de persona, surtirán los efectos suspensivos hasta en tanto no sea localizada con o sin vida, en los términos de las leyes federales y estatales en la materia."

³⁰ **Artículo 297. (Insolvencia fraudulenta)** Se impondrá de dos a seis años de prisión y de quinientos a dos mil días multa, a quien realice actos de disposición gratuitos u onerosos, de sus bienes o valores, que le permitan eludir total o parcialmente obligaciones a su cargo con respecto a uno o más acreedores. Este delito se perseguirá por querrela."



zándolo o impidiendo el ejercicio de sus derechos o exponiéndoles a sufrir un nuevo daño,³¹ postulando que además, es aplicable para todas las personas que resienten los efectos de un delito conforme a la Ley General de Víctimas,³² supuesto en el cual todos los servidores públicos, desde el primer momento en que tengan contacto con la víctima, en el ejercicio de sus funciones y conforme al ámbito de su competencia tienen el deber de tratarla con humanidad y respeto a su dignidad y derechos humanos; de brindarle una atención especial para que los procedimientos administrativos y jurídicos destinados a la administración de justicia y a conceder una reparación, no generen un nuevo daño, violación, o amenaza a la seguridad y los intereses de la víctima; asimismo, de evitar, entre otras conductas, las siguientes:

- La no criminalización, entendida como el deber de las autoridades de no agravar el sufrimiento de la víctima ni tratarla en ningún caso como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos que denuncie, además de no especular públicamente sobre la pertenencia de las víctimas al crimen organizado o su vinculación con alguna actividad delictiva.

³¹ **Artículo 5.** Las acciones, medidas y procedimientos establecidos en esta ley son diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes: ...

IX. No revictimización: la obligación de aplicar las medidas necesarias y justificadas de conformidad con los principios en materia de derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados, para evitar que la persona desaparecida o no localizada y las víctimas a que se refiere esta ley, sean revictimizadas o criminalizadas en cualquier forma, agravando su condición, obstaculizando o impidiendo el ejercicio de sus derechos o exponiéndoseles a sufrir un nuevo daño ..."

³² **Artículo 5.** Los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en esta ley, serán diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes:

"...

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

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

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



- La victimización secundaria o revictimización, que es entendida como el conjunto de consecuencias psicológicas, sociales, jurídicas y económicas de carácter negativo que derivan, ya no como un resultado directo del acto delictivo, sino de la experiencia de la víctima con las instituciones, y supone un choque entre las legítimas expectativas de la víctima y la inadecuada atención institucional recibida. La victimización secundaria implica una falta de entendimiento del sufrimiento psicológico y físico que ha causado el hecho delictivo, lo que puede traducirse en un sentimiento de soledad e inseguridad, generando una pérdida de fe en la habilidad de la comunidad, los profesionales y las instituciones para dar respuesta a sus necesidades. Esta situación, intensifica las consecuencias inmediatas del acto delictivo, pues prolonga o agrava el trauma experimentado.

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

86. En estas condiciones, la porción normativa "... existir indicios de ...", del artículo 35 de la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza resulta violatoria de las garantías de audiencia, seguridad jurídica, debido proceso y legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, así como los artículos 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; por ello, procede declarar su invalidez para el efecto de que en lo sucesivo pueda leerse de la siguiente forma:



"Artículo 35. Si la persona desaparecida de la cual se emitió una declaración especial de ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de ... que la persona simuló su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de éstos frutos ni rentas y, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición."

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

88. Idénticas consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno al resolver **la acción de inconstitucionalidad 44/2019**, en sesión de veintinueve de junio de dos mil veinte.

VII. EFECTOS

89. Se declara la invalidez de la porción normativa "existir indicios de" del artículo 35 de la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve.

90. En atención a lo dispuesto por el artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia, la presente declaratoria de invalidez surtirá efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.



VIII. PUNTOS RESOLUTIVOS

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se **declara la invalidez del artículo 35, en su porción normativa "existir indicios de", de la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza**, expedida mediante el decreto número 261, publicado en el Periódico Oficial de esta entidad federativa el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve, en atención a lo expuesto en el apartado VI 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 Coahuila de Zaragoza, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, 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 apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, 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 nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total del precepto, González Alcántara Carrancá por la invalidez total del precepto, Esquivel Mossa, Franco González Salas por la invalidez total del precepto, Aguilar Morales por la invalidez total del precepto, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones y por la invalidez total del precepto, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del artículo 35, en su porción normativa "existir indicios de", de la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza, expedida mediante el Decreto Número 261, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández votó por la invalidez de porciones normativas diversas a la que se propone invalidar en el proyecto. El Ministro Pérez Dayán votó en contra y por la validez de la norma impugnada. El Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

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 apartado VII, 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 resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular 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, 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 los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 44/2019 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 3378, con número de registro digital: 30014.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de junio de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 65/2019.

En sesión de treinta de junio de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que demandó la invalidez del artículo 35 de la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza.¹

2. El Tribunal Pleno tuvo que responder si el artículo impugnado, por un lado, vulneraba los derechos de seguridad jurídica y debido proceso, al permitir que se privara a una persona desaparecida localizada con vida o que se probara que sigue con vida, de los frutos y rentas de sus bienes, en caso de existir indicios de que simuló su desaparición para evadir sus responsabilidades. Por otro lado, debió determinar si la disposición tenía un efecto revictimizante al revertir el principio de buena fe, en términos de la Ley General de Víctimas.

¹ Publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve. El precepto reclamado disponía lo siguiente: (la porción tachada fue declarada inválida)

"Artículo 35. Si la persona desaparecida de la cual se emitió una declaración especial de ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de existir indicios de que la persona simuló su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de éstos frutos ni rentas y, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición."



3. En el caso que nos ocupa, el Tribunal Pleno únicamente declaró la invalidez de la porción normativa "existir indicios de" del precepto impugnado.² Ello, pues se reiteró el sentido de la acción de inconstitucionalidad 44/2019, que fue fallada en la sesión anterior y cuyo cuestionamiento de constitucionalidad era idéntico al que ahora nos ocupa.³ En efecto, esa situación me llevó a ofrecer, durante la sesión pública, adecuar las consideraciones del engrose a las de la acción de inconstitucionalidad 44/2019.
4. El objetivo de este voto es explicitar la metodología que proponía originalmente el proyecto de la acción de inconstitucionalidad 65/2019, al Tribunal Pleno para la resolución del caso, misma que me lleva a estimar que el precepto impugnado es inválido en su totalidad.

I. Razones de la mayoría⁴

5. El artículo 35 de la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza regulaba ciertas implicaciones de encontrar –o probar– con vida a una persona desaparecida, previamente sujeta a una declaración especial de ausencia, cuando existieran indicios de que ésta simuló su desaparición para evadir responsabilidades. En ese supuesto, aquella persona recobraría sus bienes en el estado en el que estuvieran y no podría reclamar ni los frutos ni las rentas. En su caso, también recobraría los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición.
6. En la sentencia, el estudio de validez en relación con este precepto se realizó principalmente desde dos ejes. El primero versó sobre el contraste de dicha disposición con los imperativos de las garantías judiciales y del debido proceso. En el análisis se señaló que, el que el precepto impugnado requiriera meros indicios para presumir que una persona simuló su desaparición con el

² Cabe aclarar que los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (separándose de consideraciones), y yo, votamos por que el artículo impugnado fuera declarado inválido en su totalidad. Sin embargo, a fin de alcanzar un consenso en beneficio de los derechos de las personas desaparecidas, decidimos participar en la invalidez parcial que subsanaba una parte del vicio de inconstitucionalidad. Votaron en contra la Ministra Piña Hernández y el Ministro Pérez Dayán.

³ Resuelta en sesión de veintinueve de junio de dos mil veinte, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

⁴ Cabe destacar que las consideraciones son idénticas a aquellas de la acción de inconstitucionalidad 44/2019.



fin de evadir responsabilidades, anulaba el deber de las autoridades judiciales de fundar y motivar sus razonamientos en otro tipo de pruebas. Además, se indicó que esta regla obligaría a una víctima a que acreditara hechos negativos. Finalmente, se destacó que el precepto contravenía la lógica del procedimiento de declaración especial de ausencia.

7. El segundo eje evaluaba si el precepto en estudio causaba un efecto revictimizante, en perjuicio de su destinatario. En la sentencia, se sostuvo que la porción normativa "existir indicios de" de la disposición, generaba consecuencias contrarias a los derechos a la integridad personal y la dignidad, pues sometía a las personas desaparecidas a un procedimiento que las exponía a nuevas afectaciones. Se afirmó que el estándar del precepto tornaba el procedimiento en uno contrario a la buena fe y a la no criminalización, que omitía tomar en cuenta la situación de vulnerabilidad de las víctimas.
8. Para resolver los problemas de constitucionalidad antes indicados, se determinó invalidar la porción normativa "existir indicios de", con el fin de que la disposición se leyera de la siguiente manera:

"Artículo 35. Si la persona desaparecida de la cual se emitió una declaración especial de ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de que la persona simuló su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de éstos frutos ni rentas y, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición."

II. Razones de la concurrencia⁵

9. Como adelanté, desde mi perspectiva, se debió declarar la invalidez del artículo impugnado en su integridad. Lo anterior, pues la eliminación de la porción normativa "existir indicios de" no subsana todos los vicios de inconstitucionalidad del precepto.
10. Tal y como identifica la sentencia, comparto que el precepto vulnera tanto el debido proceso, como la dignidad humana y la integridad personal. No obstante, a mi parecer, el efecto revictimizante de la norma impugnada, analizado

⁵ Al respecto, reitero de manera sintetizada consideraciones que se expresan con mayor amplitud en el voto que formulé en la acción de inconstitucionalidad 44/2019, antes citada.



en el contexto de un delito grave como el de desaparición, debía conducir a la invalidez integral del precepto.

11. Para llegar a esta conclusión, estimo que era necesario definir, en primer lugar, un parámetro en relación con la regulación de desaparición. Este parámetro debía dar cuenta del carácter de víctimas de las personas desaparecidas, y profundizar en los mecanismos para su protección, como la declaración especial de ausencia.
12. Por ello, en primer lugar, destacaré las notas centrales del parámetro de regularidad en relación con la desaparición **(A)**. En segundo lugar, profundizaré sobre las razones por las que considero que era necesaria una declaración de invalidez total del artículo 35 de la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza **(B)**.

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

a. El concepto legal de "personas desaparecidas"

13. A raíz de la reforma constitucional de diez de julio de dos mil quince, se otorgó al Congreso de la Unión la facultad para expedir la ley general que estableciera como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en materia de desaparición forzada de personas y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley. En uso de su facultad, el Congreso de la Unión expidió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.⁶
14. Esta ley establece que una "persona desaparecida" es aquella cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito.⁷ Algo a destacar es que el precepto permite el uso de indicios para determinar la calidad de persona desaparecida.⁸

⁶ Se expidió el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

⁷ Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

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

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

"Esta definición es uniforme con las contenidas en el artículo 3, fracción X, de la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como



15. La definición que proporciona la legislación general es amplia. En términos de este ordenamiento, abarcaría tanto a víctimas de desaparición forzada, como a víctimas de desaparición cometida por particulares. Para claridad expositiva, la diferencia entre ambos delitos se ilustra a continuación:

Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas	
Desaparición forzada	Desaparición cometida por particulares
<p>"Artículo 27. Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, priva de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero."</p>	<p>"Artículo 34. Incurrir en el delito de desaparición cometida por particulares quien priva de la libertad a una persona con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero ..."</p>

16. La ley general estableció los mismos derechos para las víctimas de ambos delitos, entre los que se incluye la declaración especial de ausencia.⁹ Esto último me lleva a formular consideraciones tanto sobre los derechos de las per-

en el artículo 3, fracción IX, de la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas."

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

⁸ Esta configuración, para el caso de desaparición forzada, es acorde con los estándares interamericanos, pues dada la naturaleza clandestina de la ofensa, que además procura la supresión de los elementos para corroborar el delito, la prueba indiciaria resulta especialmente válida e importante para fundar una presunción judicial en los casos de desaparición forzada de personas. *Cfr.*, ilustrativamente, Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 287 (14 de noviembre de 2014) párrafos 232 y 233.

⁹ Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

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



sonas desaparecidas en su carácter de víctimas, como sobre la declaración especial de ausencia.

b. El carácter de víctimas de las personas desaparecidas y la prohibición de revictimización

17. La Ley de Declaración Especial de Ausencia del Estado de Coahuila de Zaragoza, que replica la definición del ordenamiento general de "persona desaparecida", no establece expresamente que ésta tenga la calidad de "víctima". Sin embargo, una lectura integral del ordenamiento local permite advertir que los términos son equiparados, inclusive usándose de forma intercambiable.¹⁰
18. De hecho, y en apoyo a la conclusión anterior, de una interpretación sistemática de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y de la Ley General de Víctimas, resulta plausible concluir que las personas desaparecidas son, en efecto, víctimas. Esta aseveración tiene implicaciones importantes, pues obliga a considerar que, quienes sufran de una desaparición, por su carácter de víctimas, tienen una serie de derechos y mecanismos de protección en su favor.
19. Así, en principio, las víctimas de delitos o violaciones graves a derechos humanos como lo es la desaparición, encuentran una especial protección legal por su situación agravada de vulnerabilidad, la cual debe irradiarse a todos los aspectos de su vida, no solamente limitarse a sus derechos en el ámbito penal, pues la calidad de víctima conlleva un derecho a una protección y reparación completa, además de que las múltiples afectaciones sufridas trascienden a todos los ámbitos de su existencia.

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰ Cfr., ejemplificativamente, los artículos 5, 10 y 31 de la ley local.



20. Para el tema que nos ocupa, es especialmente pertinente el artículo 21 de la Ley General de Víctimas, pues éste remite a las leyes en materia de desaparición, donde se deberá establecer el reconocimiento a la personalidad jurídica de las víctimas de desaparición y el procedimiento para conocer y resolver las acciones de declaración especial de ausencia, con la finalidad de que las víctimas indirectas ejerzan de manera expedita los derechos patrimoniales y familiares de la persona ausente.¹¹

¹¹ **"Artículo 21.** El Estado, a través de las autoridades respectivas, tiene la obligación de iniciar, de inmediato y tan pronto como se haga de su conocimiento, todas las diligencias a su alcance para determinar el paradero de las personas desaparecidas. Toda víctima de desaparición tiene derecho a que las autoridades desplieguen las acciones pertinentes para su protección con el objetivo de preservar, al máximo posible, su vida y su integridad física y psicológica.

"Esto incluye la instrumentación de protocolos de búsqueda conforme a la legislación aplicable y los tratados internacionales de los que México sea Parte.

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

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

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

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

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

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



21. Además, entre las acciones de reparación a su favor, se garantiza, la devolución de todos sus bienes o valores de su propiedad que hayan sido incautados o recuperados por las autoridades, incluyendo sus frutos y accesorios.¹²
22. Por lo que hace a la atención de las víctimas, como explícitamente refiere la sentencia,¹³ el artículo 120 de la Ley General de Víctimas establece que **todos los servidores públicos tendrán el deber, desde el primer momento de contacto con la víctima**, en el ejercicio de sus funciones y conforme al ámbito de su competencia, entre otros, de tratarla con humanidad y respeto a su dignidad y derechos humanos; de brindarle una atención especial para que los procedimientos administrativos y jurídicos destinados a la administración de justicia y a conceder una reparación, no generen un nuevo daño, violación, o amenaza a la seguridad y los intereses de la víctima; así como de **evitar todo trato o conducta que implique victimización secundaria o incriminación**.¹⁴
23. En esta línea, la Ley General de Víctimas establece tres principios rectores para la atención a las víctimas: 1) *la buena fe*, que impone a las autoridades del Estado Mexicano la obligación de presumir ésta y no criminalizar o responsabilizar a la persona por su situación de víctima; 2) *la no criminalización*, que implica no agravar el sufrimiento ni tratarla en ningún caso como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos que denuncie; y, 3) *la obligación*

¹² Ley General de Víctimas.

"**Artículo 61.** Las víctimas tendrán derecho a la restitución en sus derechos conculcados, así como en sus bienes y propiedades si hubieren sido despojadas de ellos.

"Las medidas de restitución comprenden, según corresponda: ...

"VIII. Devolución de todos los bienes o valores de su propiedad que hayan sido incautados o recuperados por las autoridades incluyendo sus frutos y accesorios, y si no fuese posible, el pago de su valor actualizado. Si se trata de bienes fungibles, el Juez podrá condenar a la entrega de un objeto igual al que fuese materia de delito sin necesidad de recurrir a prueba pericial ..."

¹³ Ver párrafo 74.

¹⁴ "**Artículo 120.** Todos los servidores públicos, desde el primer momento en que tengan contacto con la víctima, en el ejercicio de sus funciones y conforme al ámbito de su competencia, tendrán los siguientes deberes: ...

"**IV.** Tratar a la víctima con humanidad y respeto a su dignidad y sus derechos humanos;

"**V.** Brindar atención especial a las víctimas para que los procedimientos administrativos y jurídicos destinados a la administración de justicia y conceder una reparación no generen un nuevo daño, violación, o amenaza a la seguridad y los intereses de la víctima, familiares, testigos o personas que hayan intervenido para ayudar a la víctima o impedir nuevas violaciones;

"**VI.** Evitar todo trato o conducta que implique victimización secundaria o incriminación de la víctima en los términos del artículo 5 de la presente ley; ..."



de evitar la victimización secundaria, es decir, que las características y condiciones particulares de la víctima no se pueden ocupar para negarle su calidad, **además de que no se pueden exigir mecanismos o procedimientos que agraven su condición ni establecer requisitos que obstaculicen e impidan el ejercicio de sus derechos ni le expongan a sufrir un nuevo daño por la conducta de los servidores públicos.**¹⁵

c. La declaración especial de ausencia como mecanismo de protección

24. Ahora bien, como referí previamente, uno de los mecanismos de protección en favor de las víctimas de desaparición es la declaración especial de ausencia.

25. Considerando las particularidades del delito de desaparición, la Ley General en Materia de Desaparición de Personas estableció el marco general del procedimiento de declaración especial de ausencia, con el objetivo de **proteger tanto la personalidad jurídica y los derechos de la persona desaparecida**, así como los de sus familiares.

26. Este procedimiento parte de una **presunción de vida**,¹⁶ es decir, en las acciones, mecanismos y procedimientos para la emisión de la declaración especial, las

¹⁵ Como lo refleja el párrafo 45 de la sentencia.

¹⁶ Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

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

"XII. Presunción de vida: en las acciones, mecanismos y procedimientos para la búsqueda, localización y desarrollo de las investigaciones, las autoridades deben presumir que la persona desaparecida o no localizada está con vida ...". (Énfasis añadido)

Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza.

"Artículo 4. Las acciones, medidas y procedimientos establecidos en esta ley, se regirán por los siguientes principios: ...

"IX. Presunción de vida. En las acciones, mecanismos y procedimientos para la emisión de la declaración especial de ausencia, las autoridades involucradas en el procedimiento deben presumir que la persona desaparecida está con vida ..." (Énfasis añadido)

Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas.

"Artículo 4. Las acciones, medidas y procedimientos establecidos en esta ley se rigen por los principios siguientes: ...

"IX. Presunción de vida. En las acciones, mecanismos y procedimientos para la emisión de la declaración especial de ausencia, las autoridades involucradas en el procedimiento deben presumir que la persona desaparecida está con vida ..." (Énfasis añadido)



autoridades involucradas deben presumir que la persona desaparecida se encuentra con vida, lo que otorga un mayor espectro de cuidado y protección.

27. En términos generales, los requisitos mínimos sustantivos y procedimentales de esta declaración especial incluyen, entre otros, el que su finalidad sea reconocer y proteger la personalidad jurídica y los derechos de la persona desaparecida (artículo 145, fracción I); así como que sus efectos contemplen el establecimiento de las reglas aplicables en caso de que la persona sea localizada con vida para el restablecimiento de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones (artículo 146, fracción IX).
28. Además, la legislación general señala que la declaración especial solamente tendrá efectos de carácter civil, por lo que no produce efectos de prescripción penal, ni constituye prueba plena en otros procesos judiciales (artículo 147). De la mano con ello, se prevé el derecho de la persona declarada ausente, y que es localizada con vida, de solicitar al órgano jurisdiccional que declaró su ausencia, la recuperación de sus bienes; así como el derecho de los familiares a solicitar al Juez civil el inicio de los procedimientos correspondientes si la persona es encontrada sin vida (artículo 149).
29. Al articular el sistema en la materia, la Ley General en Materia de Desaparición de Personas dispuso que la Federación y las entidades federativas debían establecer el procedimiento de declaración especial de ausencia aplicable dentro de su competencia.¹⁷
30. Consecuentemente, la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas fue publicada el veintidós de junio de dos mil dieciocho. Respecto de las leyes estatales, la Ley de Coahuila que nos ocupa fue publicada el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve, con la finalidad de armonizar la legislación local a lo establecido en la ley general; en ella se contiene el artículo 35 impugnado.¹⁸

¹⁷ **Artículo 144.** Las leyes de la Federación y de las entidades federativas deben establecer el procedimiento a que se refiere este capítulo, sin que el plazo para resolver sobre la declaración especial de ausencia exceda de seis meses a partir de iniciado el procedimiento."

¹⁸ Véase la iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza, suscrita por el Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza, Ing. Miguel Ángel Riquelme Solís. Número de Oficio CJ/COE/111/2019. Donde se señala en la exposición de motivos: "... Para dar cumplimiento a la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares



B) Invalidez del artículo 35 de la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza

31. Como he señalado previamente y en idénticos términos de mi voto en la acción de inconstitucionalidad 44/2019, a mi parecer, no bastaba con eliminar la porción normativa "existir indicios de", sino que resultaba necesario declarar la inconstitucionalidad de todo el artículo 35 de la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas de Coahuila de Zaragoza para subsanar diversos vicios de constitucionalidad.
32. De entrada, cabe señalar que comparto las consideraciones de los párrafos 76 a 85 de la sentencia, que dan respuesta a por qué el estándar consistente en meros indicios del artículo 35 de la ley local tiene un efecto revictimizante al exponer a las personas desaparecidas a sufrir nuevos daños y afectaciones.
33. Sin embargo, quisiera exponer razones adicionales por las que sostengo esta conclusión. Éstas giran en torno a la gravedad del delito de desaparición forzada. En efecto, la prohibición de la desaparición forzada, así como el deber de investigar y sancionar a los responsables, ha alcanzado el carácter de *ius cogens*.¹⁹ En otras palabras, es una norma imperativa de derecho internacional general, aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto, como norma que no admite acuerdo en contrario y que solamente podría ser modificada por una posterior del mismo carácter.²⁰
34. Para reflejar su importancia, se puede traer a colación el artículo 29 de la Constitución Federal, que rige la posibilidad de suspender o restringir los derechos humanos y sus garantías bajo las condiciones que señala. El precepto enuncia

y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, se ha trabajado en conjunto con los colectivos de familias de personas desaparecidas del Estado, Alas de Esperanza de Allende, Coahuila, A.C., Familias Unidas en la Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas, A.C., FUUNDEC-FUNDEM, Asociación Internacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas en México, A.C., Fray Juan Larios, A.C., Grupo V.I.D.A., Laguna A.C. (Víctimas por sus derechos en acción), diversas autoridades del Comité Internacional de la Cruz Roja, representantes de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Grupo Autónomo de Trabajo, y en conjunto, concretar la armonización legislativa que la ley general requiere para su adecuada aplicación en las entidades federativas ..." (Énfasis añadido)

¹⁹ Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 153 (22 de septiembre de 2006) párrafo 84.

²⁰ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (adoptada el 23 de mayo de 1969, publicación en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1975, entrada en vigor internacional y para México el 27 de enero de 1980) art. 53.



ciertos derechos que no podrán ser suspendidos o restringidos bajo ninguna circunstancia, dentro de los que se encuentra la prohibición de la desaparición forzada, haciendo patente el carácter inderogable de esta norma.²¹

35. Por su configuración, la desaparición forzada tiene un **carácter pluriofensivo**, es decir, el mismo acto resulta en una vulneración a múltiples derechos humanos; teniendo una naturaleza permanente o continuada, lo que implica que la violación se prolonga mientras no se conozca el paradero de la persona o se identifiquen sus restos con certeza.²² Inclusive, cuando se comete como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil, es considerado un crimen de lesa humanidad.²³
36. Así, las personas desaparecidas son víctimas de una de las más graves y crueles violaciones de los derechos humanos. Dado el **carácter múltiple y complejo** de esta violación, no solamente implica la privación arbitraria de la libertad, sino que importa un peligro a la integridad personal, la seguridad y la vida de la persona.²⁴
37. La desaparición no sólo es una de las más graves formas de sustraer a la persona de todo ámbito de protección de la ley o la vulneración de la seguridad personal y jurídica del individuo, sino también de negar su existencia misma y dejarle en una suerte de limbo.²⁵

²¹ "Artículo 29. ...

"En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos ..." (Énfasis añadido)

²² Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 370 (28 de noviembre de 2018) párrafos 165-166.

²³ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (adoptado el 17 de julio de 1998, publicación en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2005, entrada en vigor para México el 1 de enero de 2006) art. 7(1)(i).

²⁴ Caso Blake Vs. Guatemala (Fondo) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 36 (24 de enero de 1998) párrafo 66.

²⁵ Caso Anzualdo Castro Vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 202 (22 de septiembre de 2009) párrafo 90; Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)



38. Por tanto, la víctima se encuentra en una situación de vulnerabilidad y de indeterminación jurídica que imposibilita, obstaculiza o anula la posibilidad de la persona de ser titular o ejercer en forma efectiva sus derechos y deberes, en general, en una de las más graves formas de incumplimiento de las obligaciones estatales de respetar y garantizar los derechos humanos.²⁶
39. De ahí que sea especialmente importante evitar su revictimización mediante la disminución de los efectos directos e indirectos de la experiencia traumática vivida, la restitución de sus derechos y la protección respecto de violaciones adicionales a sus derechos humanos.
40. No obstante, incluso con la declaración de invalidez parcial que se alcanzó en la sentencia, me parece que el precepto adolece de otro vicio. Estimo que la revictimización de la persona desaparecida también deriva de que la norma impugnada permite la privación de sus bienes en violación de su derecho a un debido proceso y, de manera específica, a su núcleo duro conformado por las formalidades esenciales del procedimiento.
41. En general, conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte, las formalidades esenciales del procedimiento son las que permiten a las personas ejercer sus defensas de manera previa a que las autoridades modifiquen su esfera jurídica de forma definitiva y consisten en la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, la posibilidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; la oportunidad de alegar; y la de obtener una resolución que dirima las cuestiones debatidas.²⁷

Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 212 (25 de mayo de 2010) párrafo 98; Caso Osorio Rivera y familiares Vs. Perú (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 274 (26 de noviembre de 2013) párr. 170; Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 287 (14 de noviembre de 2014) párrafo 323.

²⁶ Caso Anzualdo Castro Vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 202 (22 de septiembre de 2009) párrafo 101; Caso Radilla Pacheco Vs. México (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 209 (23 de noviembre de 2009) párrafos 155 y 156; Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 212 (25 de mayo de 2010) párrafo 101.

²⁷ Véase la tesis P./J. 47/95, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO." Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, diciembre de 1995, página 133 y registro digital: 200234.



42. Como sostuve en mi voto de la acción de inconstitucionalidad 44/2019, en este caso también considero que la disposición impugnada viola estas formalidades, pues permite determinar la simulación de un delito y privar a la persona desaparecida de los frutos y rentas de sus bienes sin requerir su presencia, ni asegurarse si está en aptitud de atender el procedimiento jurisdiccional y, en consecuencia, ofrecer y desahogar pruebas, así como hacer valer sus alegatos. De nuevo, la norma impugnada pasa por alto que, por la naturaleza de los delitos de desaparición que conllevan la privación de la libertad personal, la persona desaparecida podría no estar en posibilidad de ejercer sus derechos de defensa. Si bien la persona puede ser localizada con vida, o puede probarse que ésta sigue con vida, ello no necesariamente implica que la persona esté en una situación para acudir a defender sus intereses ante un órgano jurisdiccional, pues no conlleva que haya recobrado su libertad.
43. En todo caso, me parece que, **además del estándar probatorio de la norma, que fue declarado inválido, las características del procedimiento no protegen adecuadamente a una persona desaparecida que tiene reconocido el carácter de víctima.** En este aspecto, contrasta lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley General en Materia de Desaparición de Personas, que establece que si una persona desaparecida declarada ausente es localizada con vida, podrá solicitar al órgano jurisdiccional que declaró su ausencia la recuperación de sus bienes.²⁸
44. No pasa inadvertido que la simulación tanto en el ámbito civil como en el ámbito penal es susceptible de regulación; sin embargo, en la legislación impugnada no existe siquiera una definición de ésta y de las vías para acreditarla. Con ello, se somete a la víctima –si es que está presente– a enfrentar un juicio, so pena de ver sus rendimientos o frutos confiscados, siendo que, como se relató con anterioridad, las medidas de restitución para las víctimas incluyen la devolución de todos sus bienes y valores, incluyendo frutos y accesorios.²⁹
45. Desde esta perspectiva, la legislación que para tal efecto se expidiera tendría que ser congruente no sólo con las formalidades esenciales del pro-

²⁸ "Artículo 149. Si la persona desaparecida declarada ausente es localizada con vida, ésta puede solicitar, ante el órgano jurisdiccional que declaró la ausencia, la recuperación de sus bienes.

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

²⁹ Ley General de Víctimas, artículo 61, fracción VIII.



ceso garantizadas para cualquier persona, sino para aquellos derechos que asisten a las personas desaparecidas en su calidad de víctimas, sobre las que pesa una presunción a la luz del marco jurídico aplicable, entre ellos, destaca el principio de buena fe que, en el caso del artículo impugnado, es invertido sin que medie un procedimiento claro para llegar a tal determinación.

46. Es decir, si bien las entidades federativas gozan de libertad configuradora para poder confeccionar la declaración especial de ausencia, ésta debe ceñirse a los principios y derechos que se desprenden de un complejo andamiaje convencional, constitucional y legal en materia de desaparición, descrito con anterioridad.
47. Por tanto, considero que se debió declarar la invalidez de todo el artículo impugnado, porque revictimiza a las personas desaparecidas, al incumplir con las garantías que se establecen a su favor, y al permitir la privación de su propiedad sin cumplir con los requisitos del debido proceso, vulnerando el principio de buena fe y transgrediendo los derechos a la dignidad e integridad personal.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de junio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 65/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **treinta de junio de dos mil veinte**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la **invalidez** del artículo 35, en su porción normativa "**existir indicios de**", de la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza, expedida mediante el Decreto Número 261, publicado en el Periódico Oficial de esta entidad federativa el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve.

Como lo señalé en el voto concurrente que formulé en la diversa **acción de inconstitucionalidad 44/2019, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinti-**



nueve de junio de dos mil veinte, bajo consideraciones idénticas al presente asunto.

Al respecto, debo precisar que si bien compartí la invalidez de la norma impugnada; lo cierto es que, considero que el estudio constitucional debía atender a la naturaleza de la *desaparición de personas*, pues según la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el término "persona desaparecida" se entiende como la persona cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, **que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito**.¹ De lo que se advierte que el precepto permite el uso de indicios para determinar la calidad de persona desaparecida.

Con lo que, se explica de manera más profunda la inconstitucionalidad de la norma impugnada que permite que por simples indicios que se tenga por acreditada que una persona fingió o hizo creer su desaparición, pues ello es revictimizar a la propia víctima al revertirle la carga de probar hechos negativos.

En efecto, para entender la dimensión del problema jurídico que se presenta es necesario analizar en principio, las reformas constitucionales y legales en materia de desaparición de personas (I); en segundo, el concepto legal de "persona desaparecida" (II); en tercer lugar, el carácter de víctima que tienen las personas desaparecidas y la prohibición de revictimización; (III); para finalizar, con la declaración especial de ausencia como mecanismo de protección (IV).

¹ Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

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

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

Esta definición es uniforme con las contenidas en el artículo 3, fracción X, de la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como en el artículo 3, fracción IX, de la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas.

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



A partir de ello se puede concluir que, el artículo impugnado al establecer que *si la persona desaparecida de la cual se emitió una declaración especial de ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de existir indicios de que la persona simuló su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y **no podrá reclamar de éstos frutos ni rentas y, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición***; vulnera los derechos humanos de las víctimas de desaparición forzada al no atender a la gravedad de ese delito y por ello la revictimiza.

Siendo que conforme a la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, se considera que "persona desaparecida" se refiere a toda persona cuyo paradero se desconozca y respecto de la cual existan indicios de que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito, incluyendo con ello tanto a las víctimas de desaparición forzada de personas, como a las de la desaparición cometida por particulares.

Esto debido a que, el Estado en este caso está obligado a **probar plenamente** la simulación de tal desaparición, previo a privarle de las protecciones que como víctima le asisten, revirtiendo la carga de la prueba a la víctima para probar que no simuló su desaparición; pues con tal estipulación se invierte el principio de buena fe al que están obligados las autoridades en términos de la Ley General de Víctimas, ya que no deben criminalizarlas o responsabilizarlas por su situación.

Esto, ya que en el caso de personas víctimas de desaparición, dado que la **situación agravada de vulnerabilidad en que se encuentran**, exige que el Estado garantice medidas reforzadas de protección con el fin de evitar la victimización secundaria derivada de una de las más graves violaciones a derechos humanos.

Pues la persona desaparecida que es localizada con vida o se prueba que sigue con vida, para efectos del artículo impugnado de la ley local, ya fue sujeta de un procedimiento previo, en el que se le reconoció su carácter de víctima y por tanto, le asisten las garantías y derechos necesarios para su protección; así que el Juez determine mediante **indicios que se simuló la desaparición** para evadir responsabilidades, no respeta la especial situación de vulnerabilidad de la víctima, e inclusive revierte el principio de buena fe, toda vez que la obli-



gación de probar que no se ha simulado la desaparición se traslada a la víctima directa.

Lo que, contrasta también con la protección debida a las víctimas, el hecho de que, a través de indicios, se determine la simulación de un ilícito, cuando se pruebe que la víctima sigue con vida o sea localizada con vida, sin siquiera requerir su presencia o asegurarse de que esté en aptitud de atender un procedimiento jurisdiccional.

Con ello **se evitarían** los señalamientos que se realizan en la sentencia, en el sentido de que "... *de prosperar la decisión en el sentido de que sí hubo una simulación apoyada en la sola existencia de 'indicios' –debido a la acotación del arbitrio judicial para llevar a cabo una valoración integral de las demás pruebas rendidas en el juicio civil respectivo– paralelamente también podría sujetársele al declarado en la vía civil como un simulador, a tener que enfrentar, a la par, una responsabilidad penal, ya que la norma reclamada prevé que la desaparición falsa será declarada 'sin perjuicio de las acciones legales conducentes', ...*"; afirmación que no se puede compartir, dado que si bien la norma impugnada establece como pena de la simulación de la desaparición, la devolución de sus bienes en el estado en el que se hallen y, la privación de los frutos y las rentas, *sin perjuicio de las acciones legales conducentes*, las que en su caso podrían incluir las penas.

Lo cierto es que, los procesos penales correspondientes **no se pueden sustentar** en la determinación de carácter civil ni en los indicios señalados, ya que la acreditación de los delitos tiene una dinámica **totalmente diferente**, con protecciones constitucionales precisas en las que de ninguna manera procedería una responsabilidad penal a raíz de meros indicios, sino que el Ministerio Público tiene la responsabilidad de probar plenamente la existencia del delito y **la plena responsabilidad del imputado**, de manera que la afirmación ligera que se hace en ese sentido no puede compartirse.

Aunado a ello, debo aclarar que desde mi óptica la simple eliminación de la porción normativa que dice "**existir indicios de**", no supera el vicio de inconstitucionalidad determinado ya que, además de que el precepto sin tal porción normativa resulta un tanto incongruente, se deja la norma sin establecer que debe ser plenamente demostrado que la víctima de desaparición hizo creer su desaparición; por ello, considero que la norma impugnada **debe ser expulsa en su totalidad**, con el objeto de que el legislador emita una nueva, en la que no se vulneren los derechos de las víctimas de este sensible delito.



Por las razones expresadas, es que, si bien compartí la declaratoria de invalidez de la norma impugnada, lo cierto es que ello obedece a las razones precisadas en este voto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de junio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 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 65/2019.

En sesión de treinta de junio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la **invalidez** de la porción normativa "*existir indicios de*" del artículo 35 de la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza.¹ Lo anterior, pues estimó que no era suficiente la *mera existencia de indicios* para tener por acreditada –por la vía civil– la posible simulación de una desaparición y, consecuentemente, la privación de la posibilidad de reclamar los frutos y rentas de sus bienes.

Si bien comparto los argumentos torales que sostienen esta decisión, formulo el presente voto concurrente para separarme de las consideraciones de la sentencia en las que se sostiene que la norma impugnada de alguna manera *revierte la carga de la prueba* y coloca en la persona desaparecida el *deber de aportar elementos o datos para acreditar que no fingió su desaparición*.

Efectivamente, en diversas partes de la sentencia se argumenta que la exigencia de un estándar probatorio tan bajo como el de *meros indicios* para tener por acreditada la simulación de la desaparición, obliga a presumir la mala fe de la víctima, al considerar que ella misma es la responsable de su situación y, en consecuencia, "**a demostrar que no ha simulado la desa-**

¹ **Artículo 35.** Si la persona desaparecida de la cual se emitió una declaración especial de ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de **existir indicios de** que la persona simuló su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de éstos frutos ni rentas y, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición."



parición para evitar la privación de los frutos y rentas de sus bienes" (página 30). En otras palabras, se argumenta que a la persona desaparecida se le impone "**la carga de la prueba para evitar la privación de sus derechos**" (página 31).

Respetuosamente, y como lo expresé de igual manera en mi voto concurrente de la **acción de inconstitucionalidad 44/2019**,² aunque estoy de acuerdo en que resulta inconstitucional privar a una persona del producto de sus bienes con base en un estándar probatorio excesivamente bajo consistente en la mera existencia de *indicios*, **no considero que el precepto impugnado revierta la carga de la prueba a la víctima de la desaparición.**

Tal como se explica en la sentencia, el artículo 35 de la ley impugnada señala que si la persona desaparecida respecto de la cual se emitió una declaración especial de ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, *"en caso de existir indicios"* de que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, **recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de éstos frutos ni rentas.**

En este sentido, desde mi perspectiva, es claro que el legislador buscó establecer una **sanción de carácter civil** –consistente en la privación de los frutos y rentas derivados de los bienes de su propiedad–; la cual opera en aquellos casos en los que se logre demostrar bajo un *estándar probatorio* de *"existir indicios"* que la persona fingió su desaparición para evadir sus responsabilidades.

Al respecto, debe recordarse que el término "estándar de prueba" se entiende como el *grado de certeza* requerido por la ley para tener por acreditado un determinado hecho³ y, por consiguiente, detonar la consecuencia jurídica que corresponda. Por lo general, el grado de certeza requerido por la ley varía dependiendo de la naturaleza de los hechos y las pretensiones que se encuentren en disputa. Además, los estándares de prueba son útiles para identificar el grado de importancia de los bienes involucrados en la decisión final: **entre mayor sea la importancia de los bienes en juego, mayor será el estándar de prueba requerido.**

² Resuelta en sesión de veintinueve de junio de dos mil veinte.

³ Véase, David L. Schwartz and Christopher B. Seaman, *Standards of proof in civil litigation: an experiment from patent law*, Harvard Journal of Law & Technology, Volume 26, number 2, Spring 2013, página 434.



En este sentido, es un criterio ampliamente aceptado tanto en la legislación nacional⁴ como en el derecho comparado que el estándar de *probabilidad preponderante o prevalente* (llamada "*preponderance of the evidence*" en el derecho anglosajón) **es el umbral probatorio mínimo que debe tener lugar en los juicios de carácter civil.**⁵ Este estándar consiste en que algo ha de considerarse probado cuando a partir de la evidencia disponible, aparezca que es más probable que haya sucedido a que no.

Bajo esta lógica, dado que –como señalé anteriormente– el artículo impugnado impone una **sanción de carácter civil**, es claro que el legislador trastocó el derecho a la seguridad jurídica y a las formalidades esenciales del procedimiento al establecer un estándar probatorio **menor** a la *probabilidad preponderante o prevalente*, **para el efecto de privar a una persona de sus derechos económicos**. Sin embargo, estimo que el hecho de que la norma estableciera este *estándar probatorio* reducido, **no equivale a una reversión de la carga de la prueba en perjuicio de la persona desaparecida.**

Si bien ambas figuras se complementan para establecer la distribución del riesgo de un posible error judicial entre las partes que intervienen en un procedimiento, **lo cierto es que constituyen reglas procesales distintas**. Por un lado, como señalé, los distintos *estándares de prueba* determinan el grado de probabilidad que será suficiente para considerar que una hipótesis fáctica –en el presente caso, la alegada disimulación de la desaparición– se encuentra suficientemente

⁴ **Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza:**

"Artículo 513. Valoración conforme a la sana crítica.

"El juzgador hará el análisis y valoración de cada una de las pruebas rendidas y de su conjunto, racionalmente, de acuerdo con los principios de la lógica y las máximas de la experiencia, debiendo además, observar las reglas especiales que la ley fije.

"La valoración de las pruebas contradictorias se hará confrontándolas, a efecto de que, por el enlace interior de las rendidas, las presunciones y los indicios, formen convicción, que el juzgador deberá fundar cuidadosamente en la sentencia.

"En casos dudosos, el juzgador podrá deducir argumentos de prueba de las respuestas de las partes cuando las ha llamado a su presencia para interrogarlas, de la resistencia injustificada para exhibir documentos o a permitir inspecciones que se hayan ordenado; y, en general, de su comportamiento durante el proceso.

"En todo caso, el juzgador deberá exponer en la parte considerativa de su sentencia, los fundamentos y motivos de la valoración jurídica y de su decisión."

⁵ Véase, Clermont, Kevin M., *Standards of Proof Revisited* (2009). Cornell Law Faculty Publications. Paper 13. <http://scholarship.law.cornell.edu/facpub/13>



corroborada.⁶ Por otro lado, la *carga de la prueba* determina a qué parte corresponde aportar los elementos probatorios al juicio y, particularmente, a qué parte perjudicará el que no se logre corroborar la hipótesis fáctica conforme al *estándar de prueba* aplicable.⁷

En el supuesto que presenta el precepto impugnado, resulta evidente que la *carga de la prueba* recaerá en quien o quienes se opongan a la solicitud de la persona desaparecida de recobrar sus bienes y los frutos derivados de ellos, pues el artículo 423 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza claramente establece que quien pretende algo ha de probar los hechos constitutivos de su pretensión.⁸ Es decir, sería a ellos a quienes correspondería convencer al juzgador –bajo el *estándar probatorio* que corresponda– que la persona localizada con vida fingió su desaparición, pues de lo contrario no habrá lugar a sus pretensiones. Lo anterior, sin perjuicio del derecho de la persona localizada de poder ofrecer pruebas que desvirtúen aquellas presentadas por su contraparte.

Por estas razones, me aparto de las consideraciones en las que se establece que la exigencia de un estándar de prueba tan bajo para tener por probada la simulación de la desaparición invierte la carga de la prueba, obligando a la persona localizada con vida a demostrar que no ha simulado la desaparición para evitar la privación de sus derechos económicos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de junio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁶ Véase, Ferrer Beltrán, J., *Prolegómenos para una Teoría sobre los Estándares de Prueba. El Test Case de la Responsabilidad del Estado por Prisión Preventiva Errónea*, en *Filosofía del Derecho Privado*, Marcial Pons, 2018, página 403.

⁷ *Ibidem*, página 412.

⁸ **"Artículo 423. Carga de la prueba.**

"Las partes tienen la carga de demostrar sus respectivas proposiciones de hecho.

"Quien pretende algo ha de probar los hechos constitutivos de su pretensión, quien contradice la pretensión del adversario, ha de probar los hechos extintivos o las circunstancias (sic) impeditivas de esa pretensión.

"El que funde su pretensión en una norma de excepción, debe probar el hecho que constituye su supuesto.

"En caso de duda respecto de la atribución de la carga de la prueba, ésta debe ser rendida por la parte que se encuentre en circunstancias de mayor facilidad para proporcionarla o, si esto no pudiera determinarse, corresponderá a quien sea favorable el efecto jurídico del hecho que deba probarse."

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 15 de diciembre de 2021. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

